



**EL TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL  
DEL PERÚ:**  
organización y funcionamiento

*Estado de la cuestión y propuestas de mejora*

**Francisco  
Morales Saravia**



FONDO  
**EDITORIAL**  
Academia de la Magistratura



El Tribunal Constitucional del Perú: organización y funcionamiento  
Estado de la cuestión y propuestas de mejora





ACADEMIA DE  
LA MAGISTRATURA

# EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ: organización y funcionamiento

Estado de la cuestión y propuestas de mejora

Francisco Morales Saravia



FONDO  
EDITORIAL

Academia de la Magistratura

*El Tribunal Constitucional del Perú: organización y funcionamiento  
Estado de la cuestión y propuestas de mejora*  
Francisco Morales Saravia

© Francisco Morales Saravia, 2014

De esta edición:

© Academia de la Magistratura, 2014

Jr. Camaná N.º 669, Lima 1, Perú

Teléfonos: (51 1) 428-0300 / 428-0265

Fax: (51 1) 428-0219

mrivas@amag.edu.pe

<http://www.amag.edu.pe>

Órgano rector

Mg. Duberl Apolinar Rodríguez Tineo  
Presidente del Consejo Directivo

Ing. Luis Katsumi Maezono Yamashita  
Vicepresidente

Dr. Ramiro Eduardo De Valdivia Cano  
Consejero

Dr. Jacinto Julio Rodríguez Mendoza  
Consejero

Dra. Zoraida valos Rivera  
Consejera

Dr. Pablo Sánchez Velarde  
Consejero

Dr. Jorge Luis Cáceres Arce  
Consejero

Dra. Cecilia Cedrn Delgado  
Secretaria general (e) del Consejo Directivo

Órgano ejecutivo

Dr. scar Quintanilla Ponce de León  
Director general

Dra. Teresa Valverde Navarro  
Directora académica

Dra. Nathalie Ingaruca Ruiz  
Secretaria administrativa

Las opiniones expresadas en esta publicación pertenecen a su autor, y no necesariamente reflejan los puntos de vista de la Academia de la Magistratura.

Primera edición: Lima, Perú, diciembre de 2014

Tiraje: 700 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro, por cualquier medio,  
total o parcialmente, sin la autorización por escrito  
de la Academia de la Magistratura.

Derechos reservados según decreto legislativo N.º 822

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2014-19884

ISBN N.º 978-9972-779-37-4

Cuidado de edición: Margot Nathal Rivas Barzola

Corrección de estilo: Zoilo Rodríguez Ventura

Diagramación e impresión: JAS Impresiones Digitales E.I.R.L.

Av. Bolivia N.º 556, Urb. Chacra Colorada - Breña, Lima

A mis padres, Francisco y Rosa,  
y a mis hermanas, Rosi y Martha



## **Agradecimientos**

El presente trabajo ha sido posible gracias a la invitación del Dr. José Carlos Remotti Carbonell, profesor de Derecho Constitucional, para desarrollar una estancia de investigación en el Departamento de Ciencia Política y Derecho Público de la Universidad Autónoma de Barcelona, España, durante el curso académico 2013-2014.

Expreso mi reconocimiento al Tribunal Constitucional del Perú que me concedió la licencia necesaria para desarrollar esta investigación, luego de nueve años de trabajo ininterrumpido y comprometido con la institución.

Mi especial agradecimiento a la Academia de la Magistratura, representado por su Consejo Directivo, su presidente y director general, quienes, con visión y cumpliendo sus fines institucionales, han hecho posible la publicación del libro que, en mi condición de profesor de Derecho Constitucional de la Academia de la Magistratura, presento a la comunidad académica y al público en general.

Finalmente agradezco a mi familia su apoyo de siempre.



## Índice

<b>Agradecimientos</b> .....	9
<b>Abreviaturas</b> .....	19
<b>Presentación</b> .....	21
<b>Prólogo</b> .....	23
<b>Introducción</b> .....	29
<b>I. Antecedentes: el debate constitucional sobre el Tribunal Constitucional en el Congreso Constituyente Democrático de 1993</b> .....	35
1.1. El Tribunal de Garantías Constitucionales en la Constitución de 1979 .....	35
1.2. El contexto político del debate constitucional después del golpe de Estado del 5 de abril de 1992 .....	39
1.3. El debate sobre el Tribunal Constitucional en la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso Constituyente Democrático de 1993 .....	43
1.4. El debate sobre el Tribunal Constitucional en el pleno del Congreso Constituyente Democrático de 1993 .....	50
<b>II. El Tribunal Constitucional del Perú en la Constitución de 1993</b> .....	65
2.1. El Tribunal Constitucional como órgano constitucional .....	65
2.1.1. El Tribunal Constitucional como órgano jurisdiccional .....	68

2.1.1.1.	Su carácter autónomo e independiente .....	72
2.1.1.2.	Las competencias jurisdiccionales establecidas en la Constitución .....	79
2.1.2.	El Tribunal Constitucional como órgano colegiado.....	80
2.1.2.1.	La procedencia de los magistrados .....	82
2.1.2.2.	El <i>quorum</i> para el funcionamiento del TC y las mayorías requeridas .....	86
2.1.2.3.	El trabajo en equipo .....	90
2.1.3.	El Tribunal Constitucional como órgano especializado .....	91
2.1.3.1.	Los procesos constitucionales y la especialización del trabajo del Tribunal Constitucional del Perú .....	95
2.1.3.2.	Proceso de inconstitucionalidad .....	96
2.1.3.3.	Conflicto de competencias .....	97
2.1.3.4.	Proceso de amparo .....	98
2.1.3.5.	Proceso de <i>habeas corpus</i> .....	100
2.1.3.6.	Proceso de cumplimiento .....	101
2.1.3.7.	Proceso de <i>habeas data</i> .....	102
2.1.3.8.	Recurso de queja .....	102
2.1.3.9.	Cuestiones complementarias .....	103
2.2.	La función del Tribunal Constitucional .....	107
2.2.1.	Intérprete de la Constitución .....	107
2.2.2.	Garante de la Constitución y del sistema constitucional .....	113
2.3.	Principios de actuación .....	117
2.3.1.	Imparcialidad. Procedimiento imparcial .....	118
2.3.2.	Respeto del debido proceso formal y material .....	122
2.3.3.	Carácter jurisdiccional de su actuación .....	130
2.3.4.	Supremacía de la Constitución .....	131
2.3.5.	Protección de los derechos fundamentales.....	136
2.3.6.	Aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos. CADH como integrante del sistema constitucional.....	138
2.4.	El circuito de la jurisdicción constitucional en el Perú .....	140

---

2.4.1. La expansión de los tribunales, cortes y consejos constitucionales a nivel mundial .....	140
2.4.2. El circuito de la jurisdicción constitucional (ámbito procesal) .....	145
2.4.2.1. El control de constitucionalidad (concentrado y difuso) .....	147
2.4.2.2. El juzgamiento de los procesos constitucionales de amparo, <i>habeas corpus</i> , <i>habeas data</i> y cumplimiento .....	151
2.4.3. El circuito de la jurisdicción constitucional (ámbito funcional) .....	153
<b>III. Organización del Tribunal Constitucional del Perú .....</b>	<b>157</b>
3.1. El órgano jurisdiccional .....	157
3.1.1. Los magistrados: estatuto, nombramiento y renovación .....	157
3.1.2. El pleno del Tribunal Constitucional .....	180
3.1.2.1. Plenos jurisdiccionales .....	185
3.1.2.2. Plenos administrativos .....	189
3.1.3. Las salas .....	190
3.1.4. El presidente del Tribunal Constitucional .....	192
3.1.5. El vicepresidente .....	197
3.2. Los órganos de apoyo jurisdiccional .....	199
3.2.1. Las secretarías .....	199
3.2.1.1. La Secretaría General .....	199
3.2.1.2. La Secretaría Relatoría .....	201
3.2.1.3. Las secretarías de salas .....	202
3.2.2. El Gabinete de Asesores .....	202
3.2.2.1. El coordinador general del Gabinete de Asesores .....	203
3.2.2.2. Los asesores jurisdiccionales .....	204
3.2.2.3. Las comisiones de trabajo .....	205
3.2.3. El Centro de Estudios Constitucionales (CEC) .....	208
3.2.3.1. El director general .....	210
3.2.3.2. El funcionariado .....	211

<b>IV. Funcionamiento del Tribunal Constitucional del Perú: el estado de la cuestión .....</b>	<b>215</b>
4.1. La actividad jurisdiccional. La admisión a trámite de los asuntos. La formación de la decisión .....	215
4.1.1. El trámite de los expedientes en la Secretaría Relatoría I .....	215
4.1.1.1. El ingreso y registro de los expedientes .....	215
4.1.1.2. La distribución de los expedientes para el pleno o las salas ...	218
4.1.1.3. El sorteo de las ponencias .....	218
4.1.2. Las audiencias públicas .....	219
4.1.2.1. Las audiencias públicas de pleno y de salas .....	221
4.1.2.2. Las audiencias públicas en Lima .....	222
4.1.2.3. Las audiencias públicas descentralizadas .....	223
4.1.2.4. Las audiencias públicas en Arequipa .....	224
4.1.3. El trámite de los expedientes en el Gabinete de Asesores .....	225
4.1.3.1. La preparación de las ponencias por los asesores jurisdiccionales en las comisiones de trabajo .....	225
4.1.3.2. La revisión de las ponencias por los coordinadores de las comisiones de trabajo .....	226
4.1.4. El trámite de los expedientes en la Secretaría Relatoría II .....	226
4.1.4.1. La corrección de estilo .....	226
4.1.5. El trámite de los expedientes ante los magistrados .....	227
4.1.5.1. El trabajo en el despacho, el estudio de los casos, la revisión de las ponencias y la votación individual por despacho .....	227
4.1.5.2. Las sesiones de pleno jurisdiccional y de las salas .....	228
4.1.5.2.1. El informe del ponente .....	230
4.1.5.2.2. El debate .....	232
4.1.5.2.3. La votación .....	233
4.1.6. El trámite de los expedientes en la Secretaría Relatoría III .....	235
4.1.6.1. Las firmas finales .....	235
4.1.6.2. La publicación de las resoluciones y sentencias .....	236

---

4.1.7. La carga procesal .....	237
4.1.8. Las actividades del Centro de Estudios Constitucionales .....	240
4.1.8.1. Labor de capacitación .....	241
4.1.8.2. Labor editorial .....	241
4.2. La actividad de la gestión administrativa como soporte de la actividad jurisdiccional .....	242
4.2.1. La planificación estratégica .....	242
4.2.2. El presupuesto .....	246
4.2.3. La política de administración de personal .....	247
4.2.4. Las tecnologías de la información .....	248
4.2.4.1. La página web y la transmisión de las audiencias por Internet .....	248
4.2.4.2. El expediente virtual .....	249
4.2.5. La política de comunicaciones .....	250
4.2.5.1. Las notas de prensa de los casos resueltos .....	251
4.2.5.2. El programa de televisión <i>Tus derechos</i> .....	252
4.2.5.3. El boletín institucional .....	253
4.2.6. Las relaciones internacionales .....	253
4.2.6.1. La participación de los magistrados en las conferencias sobre la jurisdicción constitucional .....	253
4.2.6.2. La Comisión de Venecia .....	254
<b>V. Propuestas de mejora para la organización y funcionamiento del Tribunal Constitucional del Perú .....</b>	<b>257</b>
5.1. A nivel del Tribunal Constitucional .....	257
5.1.1. Retomar la política de audiencias públicas descentralizadas en las sedes de las cortes superiores de la República .....	257
5.1.2. Implementar una política jurisdiccional de resolución de casos eficaz y oportuna .....	259
5.1.3. Retomar la versión electrónica de la <i>Gaceta Constitucional</i> .....	259

5.1.4. Edición oficial del TC de las normas legales modificadas por las sentencias de inconstitucionalidad en la <i>Gaceta Constitucional</i> .....	260
5.2. A nivel de la relación Tribunal Constitucional-Poder Judicial .....	261
5.2.1. Implementar el circuito de la jurisdicción constitucional y crear los juzgados constitucionales, y salas constitucionales de segunda instancia a nivel de los distritos judiciales con significativa carga en materia constitucional .....	261
5.3. A nivel de magistrados .....	262
5.3.1. Reforma constitucional sobre el período de los magistrados y su elección escalonada .....	262
5.3.2. Implementación de las sesiones de trabajo de las salas .....	263
5.3.3. Retomar la revisión previa de los expedientes por el magistrado ponente antes de la vista de la causa .....	264
5.3.4. Acuerdo de pleno que oficialice cuántos y cuáles son exactamente los precedentes del Tribunal Constitucional .....	264
5.4. A nivel de la Secretaría Relatoría .....	265
5.4.1. Las secretarías de sala y las sesiones de las salas .....	265
5.4.2. Crear la sección de Trámite Documentario Procesal .....	265
5.4.3. Crear la Unidad de Sumillas de la jurisprudencia constitucional .....	265
5.4.4. Diferenciar el N. ° de expediente del N. ° de sentencia .....	266
5.4.5. Ampliación de la publicación de todas las piezas procesales de todos los procesos de inconstitucionalidad y procesos competenciales en la página web del TC .....	267
5.5. A nivel del Gabinete de Asesores .....	267
5.5.1. Modificación del artículo 21.° de la LOTC sobre el estatus de los asesores jurisdiccionales y el tiempo de permanencia en el Tribunal Constitucional .....	267
5.5.2. Diseño de una metodología uniforme para la resolución de los casos .....	268
5.6. A nivel del Centro de Estudios Constitucionales .....	268

---

5.6.1. Implementar un funcionariado dedicado a las tareas de investigación y capacitación en materia de Derecho Constitucional y Jurisdicción Constitucional .....	268
5.6.2. Implementar cursos a distancia y semipresenciales .....	269
5.6.3. Implementar el banco de datos de la jurisprudencia constitucional .....	269
5.7. A nivel de planes de trabajo jurisdiccional y administrativo .....	270
5.7.1. Implementar una cultura de trabajo en base a metas y resultados .....	270
5.7.2. Formular cada año los planes de las áreas jurisdiccional y administrativa .....	270
5.8. A nivel de tecnologías de la información .....	270
5.8.1. Informatización de los procedimientos internos, jurisdiccionales y administrativos del Tribunal Constitucional: reducción del uso de papel .....	270
5.8.2. Culminar el diseño del expediente digital e implementarlo .....	271
5.8.3. Diseñar un programa informático para las estadísticas del TC .....	271
5.9. A nivel de política de comunicaciones .....	272
5.9.1. Implementar una estrategia comunicacional del Tribunal Constitucional .....	272
5.9.2. Crear la unidad de producción de contenidos audiovisuales, escritos y sonoros en materia constitucional y de derechos constitucionales, para su difusión en Internet, televisión, radio y prensa escrita .....	272
<b>Conclusiones</b> .....	273
I. El debate constitucional sobre el Tribunal Constitucional en el Congreso Constituyente Democrático de 1993 .....	273
II. El Tribunal Constitucional del Perú en la Constitución de 1993 .....	274
III. Organización del Tribunal Constitucional del Perú .....	276

IV. Funcionamiento del Tribunal Constitucional del Perú: el estado de la cuestión .....	277
V. Propuestas de mejora para la organización y funcionamiento del Tribunal Constitucional del Perú .....	279
<b>Bibliografía</b> .....	281
1. Autores .....	281
2. Documentos del Congreso Constituyente Democrático del Perú ..	286
3. Documentos del Congreso de la República del Perú .....	287
4. Documentos sobre la reforma del sistema de justicia del Perú .....	287
5. Documentos del Tribunal Constitucional .....	288
6. Constituciones .....	289
7. Leyes y reglamentos .....	289
8. Sentencias del Tribunal Constitucional .....	290
9. Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos .....	291
10. Suprema Corte de los Estados Unidos .....	292
11. Páginas web .....	292

## Abreviaturas

CADH	Convención Americana de Derechos Humanos
CCD	Congreso Constituyente Democrático
CEC	Centro de Estudios Constitucionales del Perú
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CNM	Consejo Nacional de la Magistratura
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CPC	Código Procesal Constitucional del Perú
LOTC	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional del Perú
PJ	Poder Judicial
RAC	Recurso de agravio constitucional
RNTC	Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional del Perú
RTCP	Resolución del Tribunal Constitucional del Perú
STCP	Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú
TC	Tribunal Constitucional del Perú
TGC	Tribunal de Garantías Constitucionales del Perú



## Presentación

Consciente de la importancia de la labor del Tribunal Constitucional como órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad, y encargado de tutelar los derechos fundamentales, el Fondo Editorial de la Academia de la Magistratura tiene el agrado de presentar un nuevo libro a la comunidad jurídica denominada *El Tribunal Constitucional del Perú: organización y funcionamiento. Estado de la cuestión y propuestas de mejora*, del abogado Francisco Morales Saravia. Su objeto es reflexionar sobre la trascendencia de dicha institución, así como su organización y procedimientos internos para el cumplimiento de sus fines y funciones, en aras de una efectiva justicia constitucional.

El Tribunal Constitucional cumple una función de gran trascendencia en nuestro país, como órgano autónomo e independiente encargado del control de la constitucionalidad, habida cuenta su función de defensa y tutela efectiva de los derechos constitucionales de los ciudadanos en el marco del Estado democrático de derecho. Conociendo, en última y definitiva instancia, los procesos de *habeas corpus*, amparo, *habeas data* y acción de cumplimiento, así como en única instancia, la acción de inconstitucionalidad y los conflictos de competencia.

La presente publicación se divide en cinco capítulos y tiene como finalidad analizar de manera íntegra el funcionamiento y la organización del Tribunal Constitucional en la actualidad, además, se exponen propuestas de mejora. De esta manera, en el primer capítulo se desarrolla un análisis sobre el cierre del Tribunal de Garantías Constitucionales en el año 1992 y su posterior restauración como Tribunal Constitucional por parte del Congreso Constituyente Democrático. En el segundo capítulo, se expone la

configuración del Tribunal Constitucional como órgano constitucional, y sus manifestaciones como órgano jurisdiccional, colegiado y especializado; así como sus funciones y los principios que rigen su actuación, desarrollando lo que el autor denomina *el circuito de la jurisdicción constitucional en el Perú*. El tercer capítulo, se refiere a la organización del Tribunal Constitucional, analizándose la figura de los magistrados –nombramiento, requisitos, duración del mandato, renovación–, el funcionamiento del colegiado y los órganos de apoyo jurisdiccional. En el capítulo cuarto, se aborda el funcionamiento interno del Tribunal Constitucional, en los ámbitos jurisdiccional y administrativo, describiéndose los procedimientos internos para la atención de los casos que llegan al Tribunal Constitucional. En el quinto capítulo, se sugieren diversas propuestas de mejora que pueden contribuir al mejoramiento de la organización y funcionamiento del Tribunal Constitucional.

Esta valiosa obra ha sido posible gracias al exhaustivo estudio e investigación del abogado Francisco Morales Saravia –máster en Justicia Constitucional, Tutela Judicial y Derechos Fundamentales por ESADE-Facultad de Derecho de la Universidad Ramón Llull de Barcelona, España–, quien cuenta con una vasta experiencia docente en la Academia de la Magistratura y en la Universidad de San Martín de Porres, en los cursos de Derecho Constitucional y Derechos Humanos. Asimismo, se suma su prestigiosa trayectoria profesional como asesor jurisdiccional del Tribunal Constitucional en los cargos de secretario general y coordinador general del Gabinete de Asesores, experiencia personal que ha resultado de gran utilidad para el análisis y las propuestas de reforma y mejora planteadas.

Estamos seguros que la presente entrega resulta una valiosa herramienta de consulta para los señores magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público, los auxiliares de justicia, y, en general, para todos los profesionales del Derecho. Podrán apreciar y conocer, a mayor profundidad, la labor que realiza el Tribunal Constitucional para la atención de los conflictos que son sometidos a su competencia.

Lima, diciembre de 2014

Mg. Duberlí Rodríguez Tineo  
Presidente del Consejo Directivo  
Academia de la Magistratura



## Prólogo

Para mí es una inmensa alegría y honor el haber recibido el encargo de realizar el prólogo a este excelente libro escrito por el profesor Francisco Morales Saravia.

Conozco al profesor Morales desde hace aproximadamente 15 años, cuando vino a Barcelona a realizar el Programa de Doctorado y Máster en Justicia Constitucional, Tutela Judicial y Derechos Fundamentales que yo coordinaba. Para realizar dichos estudios, contó con la beca de la entonces Agencia Española de Cooperación Internacional en el marco de su importante labor de ayudar a sobresalientes jóvenes profesionales con el objeto de permitirles alcanzar una formación posgradual altamente especializada y cualificada.

Desde el primer momento, el profesor Morales destacó por su sólida preparación, su esfuerzo, dedicación y rigurosidad en el trabajo, pero también por su compromiso social y su calidad humana. Todo ello le permitió, además de desarrollar de forma más que notable las asignaturas del doctorado y máster, integrarse fácilmente en nuestro equipo de investigación internacional y participar en diversos proyectos académicos. Además, recuerdo con especial afecto las largas horas que, durante alrededor de tres años que disfruté de la beca, pudimos dialogar sobre temas variados como, por ejemplo, dogmática constitucional, teoría de la justicia, el carácter objetivo de los derechos fundamentales, el encaje de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el ordenamiento interno, la organización territorial del Estado, la jurisdicción constitucional, las garantías del proceso, democracia, gobernabilidad, seguridad ciudadana, fuerzas armadas, entre otros muchos temas.

Poco después de su regreso a Lima (finales de 2003), fue convocado, bajo la presidencia del Dr. Javier Alva Orlandini, para integrarse como asesor jurisdiccional del Tribunal Constitucional (2004), siendo nombrado años después coordinador general del Gabinete de Asesores Jurisdiccionales (2007-2008) y, posteriormente, secretario general de dicho Tribunal Constitucional (2008-2012). En forma complementaria también ejerció la docencia tanto en la Universidad de San Martín de Porres como en la Academia de la Magistratura. Todo lo cual resulta clave para poder apreciar el especial valor y trascendencia de este libro.

Con todo este bagaje, el profesor Morales disfrutó, durante el año académico 2013-2014, de licencia en el Tribunal Constitucional para poder realizar una estancia de investigación en el Departamento de Ciencia Política y Derecho Público en el Centro de Estudios de Derechos Humanos y en la Cátedra Jean Monnet de Derecho Constitucional Europeo de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB), en cuyo marco institucional, e integrado en mis proyectos y líneas de investigación, desarrolló este trabajo.



Como comprenderá fácilmente el lector, como director del trabajo, he seguido su elaboración desde su gestación hasta su finalización por lo que puedo dar fe de la seriedad y rigurosidad del profesor Morales Saravia al desarrollar esta investigación. En este empeño convergieron una serie de factores que resaltan la excelencia del trabajo. A saber:

Poseer una formación teórica y dogmática de primer nivel, dominando los aspectos sustantivos y procesales de la materia constitucional. Años de experiencia en el Tribunal Constitucional, dominando no solo su jurisprudencia sino su organización y funcionamiento desde el interior y en el día a día. Una acertada selección de un tema en el cual el autor es uno de los máximos especialistas peruanos. A todo lo cual se debe añadir el uso intensivo, en Barcelona, de la biblioteca de la UAB y todos sus recursos bibliográficos, que complementan la labor investigadora realizada en las bibliotecas de Lima. De esta manera, también, como elemento básico para toda investigación científica de calidad, la posibilidad de haber dispuesto del tiempo necesario para poder reflexionar pausadamente sobre los aspectos materiales y de fondo, estructurales, metodológicos y de aproximación al tema. Y, por último, haber dispuesto de horas de conversaciones en el campus de la Autónoma, caminando por Barcelona, e incluso por videoconferencia

durante el par de meses que desarrollé una breve estancia de investigación en el Institute of Law de Jersey.

El presente libro es, pues, en todos los sentidos, un excelente trabajo: es analítico, crítico y reflexivo. Está basado, sobre la solidez dogmática, en la experiencia profesional como alto funcionario del Tribunal Constitucional; en largos años de docencia e investigación universitaria contrastada en el ámbito del derecho constitucional; en la participación en eventos nacionales e internacionales en dicha área de conocimiento; y en su permanente compromiso con la democracia, los derechos fundamentales y el Estado de derecho, el cual se convierte en el eje vertebrador de este trabajo. Está elaborado de forma rigurosa y sistemática, bajo parámetros metodológicos claros y definidos: no pretende ser una recopilación de literatura jurídica sobre el Tribunal Constitucional. Tampoco hacer un repaso de la Institución en la historia o el Derecho Comparado. Por el contrario, busca estudiar la organización y funcionamiento real de la Institución, analizando sus virtudes, señalando sus defectos, y realizando las correspondientes propuestas de mejora. En este sentido, no busque el lector en este libro las generalidades que fácilmente puede encontrar en cientos de otros libros, sino recurra a él si en verdad pretende conocer en profundidad cómo funciona en el día a día el Tribunal Constitucional. El libro está redactado de forma clara y didáctica, y cuenta con una estructura sólida que abarca con plenitud los temas abordados, recurriendo con precisión a la doctrina y jurisprudencia necesarias. Estos permiten al profesor Morales Saravia brindar al lector los elementos necesarios para que, como estudiante, litigante, académico, periodista, o ciudadano, vivan la experiencia de estar dentro, en las propias entrañas, y ver cómo se organiza y funciona el Tribunal Constitucional.

De las múltiples aportaciones que se realizan en el libro, deseo destacar solo algunas que se corresponden con la línea de trabajo jurídico constitucional que venimos impulsando en la UAB desde hace más de dos décadas. De este modo, por ejemplo, en el presente trabajo, se elabora, en primer lugar, el marco constitucional configurador de la institución del cual se desprende que el Tribunal Constitucional está configurado como un órgano constitucional, jurisdiccional, colegiado y especializado, a partir del cual se extraen una serie de conclusiones que sirven de parámetro para analizar la adecuación a la Constitución de las demás normas, disposiciones, resoluciones, y actos de desarrollo.



En cuanto órgano constitucional, está configurado como autónomo en los ámbitos jurisdiccional, funcional, de gobierno, normativo, organizativo, administrativo, institucional, presupuestario, de control, de representación. También está configurado como independiente, es decir, que su actuación debe estar libre de injerencias de otros poderes públicos, económicos, mediáticos o sociales, ya que solo está sometido a la Constitución y a su Ley Orgánica.

En cuanto órgano jurisdiccional, se debe resaltar que el Tribunal Constitucional, independientemente del proceso de selección de sus miembros por parte de un órgano de naturaleza política como es el Congreso, carece de competencias políticas; no es un órgano político; no puede resolver en base a criterios de necesidad u oportunidad; no debe buscar contentar a la mayoría parlamentaria o gubernativa, a grupos de poder, económico, político o social; ni actuar pensando en las encuestas ni en la opinión pública o publicada. Su único parámetro debe ser la adecuación de la norma, disposición, resolución, o acto a lo establecido en la Constitución.



En cuanto órgano colegiado, es necesario destacar que, como órgano jurisdiccional, el Tribunal Constitucional se expresa a través de sus resoluciones y sentencias. La justificación de sus decisiones se debe encontrar en los correspondientes razonamientos y fundamentos jurídicos de las mismas. Esto obliga, conforme señala muy bien el autor del presente trabajo, a buscar nuevas fórmulas que potencien el trabajo en equipo, y, entre otras cosas, el cómputo del *quorum*, el trabajo del pleno, las salas, la participación de los ponentes, las formas para el conocimiento de los casos por parte de los demás magistrados, y los procedimientos para las tomas de decisión, etc.

En cuanto órgano especializado, al Tribunal Constitucional le corresponde ser el intérprete supremo de la Constitución, ejercer el control de la constitucionalidad de las normas con valor de ley, la defensa y protección de los derechos fundamentales, de determinación de las competencias y atribuciones establecidas por la Constitución. Asimismo, de garantizar el cumplimiento por parte de la administración de lo establecido en la ley o un acto administrativo firme en favor de los ciudadanos, así como de realizar en todas sus actuaciones el control de convencionalidad respecto del sistema de protección de los derechos humanos establecido por la Convención Americana de Derechos Humanos.

Dentro de esta perspectiva, también destaca, en segundo lugar, el análisis funcional de la Institución, a partir del cual se desprende que al Tribunal Constitucional le corresponde la función de ser garante de la Constitución y del sistema constitucional. En este sentido, no sólo se trata de garantizar la literalidad del texto constitucional sino del sistema constitucional que aquél configura, el cual integra otros elementos, sistemas y subsistemas de ámbito multinivel que interactúan y se retroalimentan entre sí convirtiendo al ordenamiento en muy complejo. De esta manera, en el sistema constitucional se integran, junto a lo establecido en la Constitución, los valores y principios que se desprenden de ella; las sentencias del Tribunal Constitucional; lo establecido por los tratados y convenios internacionales relativos a los derechos humanos, en especial la Convención Americana de Derechos Humanos interpretada por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; los tratados de cesión de competencias constitucionales en materia de integración y su interpretación por sus órganos de garantía e interpretación; así como el reparto de competencias normativas, gubernamentales y jurisdiccionales de forma multinivel (local, regional, estatal, interamericano, internacional). Todo lo cual, en conjunto, de manera unitaria y sistemática, viene a conformar el sistema constitucional del cual el Tribunal Constitucional es garante e intérprete.

Otra de las características básicas de esta línea de análisis, que se aprecia a través de todo este volumen, gira en torno a tener como elemento transversal a todo análisis el compromiso con la legitimidad democrática, el Estado de derecho, y el respeto y eficacia de los derechos fundamentales. Desde esta perspectiva, el autor no se limita a estudiar al Tribunal Constitucional como un fin en sí mismo, o un tribunal neutro, sino que toda su obra la va construyendo magistralmente desde estas premisas que le permiten configurar una propuesta de un Tribunal Constitucional claramente comprometido con la garantía de la Constitución y el sistema constitucional, con el sistema democrático, con el Estado de derecho y el pleno respeto y eficacia de los derechos fundamentales.

Como resultado de todo ello, el profesor Morales Saravia realiza una serie de propuestas especialmente importantes, algunas de las cuales las mencionaremos a los efectos de aumentar, aún más si cabe, el interés tanto del lector para devorar el presente libro, como de las instancias políticas para incorporarlas a la agenda de debate. De este modo, por ejemplo, es de



destacar su propuesta de que junto a los requisitos formales exigidos para ser elegido magistrado del Tribunal Constitucional, se añadan la valoración de ciertos requisitos materiales como, por ejemplo, tener una probada ejecutoria democrática y en defensa de los derechos humanos. También destaca su propuesta de aumentar la duración del mandato de los magistrados de cinco a siete o nueve años a fin de aprovechar al máximo la experiencia que fueran adquiriendo con el paso del tiempo; o la necesidad de realizar la renovación de magistrados de forma escalonada o parcial en dos grupos de cuatro y tres magistrados, respectivamente, que permita una transmisión de experiencias y la continuidad en el trabajo y de los criterios jurisprudenciales. O los criterios propuestos para racionalizar las audiencias públicas descentralizadas. O la de retomar la publicación de la versión electrónica de la *Gaceta* del Tribunal Constitucional y, sobre todo, de efectuar la edición oficial de las normas legales tal como quedan luego de las sentencias de inconstitucionalidad, eliminando las partes declaradas inconstitucionales e integrando los criterios interpretativos que se hayan establecido. Igual edición debe realizarse integrando los criterios interpretativos que, sobre las normas con valor de ley, efectúe el Tribunal Constitucional a través de los demás procesos constitucionales tales como el amparo, *habeas corpus*, *habeas data*, o de cumplimiento, garantizando, de esta manera, la seguridad jurídica. Por último, destacaré también su propuesta de implementar y desarrollar el denominado *circuito de la jurisdicción constitucional* a través del cual se materializa la interrelación y complementariedad entre el Tribunal Constitucional y el Poder Judicial en aquellas materias compartidas respecto del control de la constitución y defensa de los derechos fundamentales, dotando a éste último de los juzgados constitucionales y salas constitucionales a nivel de los distritos judiciales necesarios para el pleno cumplimiento de su función constitucional.



Todo ello convierte a este libro en una herramienta esencial e inmejorable para efectuar una aproximación a la estructura, organización y funcionamiento del Tribunal Constitucional en el marco del Estado democrático y social de derecho que tiene como fin supremo la defensa de la persona humana, el respeto a su dignidad, de los derechos fundamentales y la justicia social.

Prof. Dr. José Carlos Remotti Carbonell  
Universidad Autónoma de Barcelona  
Bellaterra, Barcelona, diciembre de 2014

## Introducción

El séptimo golpe de Estado del siglo XX en el Perú, ocurrido el 5 de abril de 1992, cerró el Tribunal de Garantías Constitucionales. Un año y nueve meses después, la Constitución de 1993 lo reinstauró con el nombre de Tribunal Constitucional (TC) e inició sus funciones dos años y medio después, en junio de 1996. Es decir, luego del golpe de Estado, durante cuatro años y dos meses, carecíamos de un Tribunal Constitucional y, por tanto, los ciudadanos no tuvimos acceso a los mecanismos de protección garantizados por él. Más aún, a escasos once meses de funcionamiento, en mayo de 1997, se produjo la inconstitucional destitución de tres de sus magistrados que se prolongó y terminó en noviembre del año 2000 con la reincorporación; impidiéndose por tres años y siete meses el control concentrado de constitucionalidad de las leyes. Como podemos comprobar, el nacimiento del TC y su puesta en funcionamiento fueron largos y difíciles. Por tanto, si bien el Tribunal Constitucional tiene 21 años de existencia jurídica, solo a partir de 2001 se puede afirmar que comenzó a funcionar normalmente, de modo que, en rigor, solo tiene 14 años de trabajo efectivo.

En este corto período, el TC ha ido cobrando una importante posición en la estructura del Estado peruano, en el sistema jurídico nacional y ocupa un lugar destacado a nivel de los tribunales constitucionales de América Latina. Hoy, es aceptado por los poderes del Estado, los órganos constitucionales y los ciudadanos como el máximo órgano de control de la Constitución y garante de los derechos constitucionales. No obstante, esa importancia no se refleja a nivel académico, pues los estudios integrales sobre la organización y funcionamiento del Tribunal Constitucional del Perú son escasos, a pesar del trascendente rol desarrollado por el Tribunal Constitucional en los últimos 14 años. Este trabajo pretende ayudar a superar ese déficit y contribuir en

el debate jurídico sobre nuestro máximo intérprete de la Constitución y del sistema constitucional.

Como es lógico, el Constituyente solo define en la Constitución las características y competencias esenciales del Tribunal Constitucional. No señala si habrá salas, cómo se repartirán los casos para el pleno o la salas, cuál será el *quorum* para sesionar, y otros aspectos de su organización y funcionamiento. La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y su reglamento desarrollan tales aspectos; además, y no menos importante, es la práctica procesal y jurisprudencial desarrollada por el Tribunal en el día a día al momento de aplicar dicha normativa. De todo ello dependerá, en gran medida, la eficacia en el cumplimiento de su función. Por eso se requiere de un estudio que, de manera transversal, analice todo el *corpus* normativo sobre dicha materia.

Para realizar este trabajo con una perspectiva teórica y práctica ha sido de especial importancia la labor docente en Derecho Constitucional en la Academia de la Magistratura y en la Facultad de Derecho de la Universidad de San Martín de Porres, así como la labor que, durante diez años, desarrollé en el Tribunal Constitucional del Perú como asesor jurisdiccional (2004-2006, 2013-2014), como coordinador del Gabinete de Asesores (2007-2008) y como secretario general (2008-2012). Estos me han permitido observar no solo desde la norma, sino también desde la realidad la organización y funcionamiento del TC, las renovaciones de los magistrados, la construcción de su jurisprudencia, el proceso de la toma de decisiones, el trabajo de los órganos de apoyo a los magistrados, de los conflictos con otros órganos constitucionales y otros aspectos propios de este tipo de instituciones.

Se justifica plenamente hacer un trabajo que analice en concreto cómo se organiza y funciona el Tribunal Constitucional peruano desde una perspectiva integral –normativa y práctica–; es decir, presentar un estado de la cuestión hasta el primer semestre de 2014. Analizar, cómo se han venido aplicando las normas constitucionales y legales referidas al TC, y a partir de ahí proponer un conjunto de mejoras institucionales que contribuyan a perfeccionar la labor del Tribunal Constitucional del Perú.

El trabajo consta de cinco capítulos y las conclusiones. El capítulo primero está dedicado al debate constitucional sobre el Tribunal Constitucional en el Congreso Constituyente Democrático (CCD) de 1993. Se revisaron los



diarios de debates y actas de este último así como la bibliografía especializada de la época. Aquí se demuestra cómo al principio del debate constitucional existía una gran resistencia por parte de la mayoría parlamentaria para reinstaurar el Tribunal Constitucional. No obstante, al final la mayoría gobiernista cedió y, hoy, el Perú cuenta con un Tribunal Constitucional.

El segundo capítulo, el más amplio, trata sobre el Tribunal Constitucional del Perú en la Constitución de 1993. En este apartado, seguimos el enfoque constitucional desarrollado por los profesores de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Barcelona, Teresa Freixes Sanjuán y José Carlos Remotti Carbonell. Se aborda su configuración como órgano constitucional y sus manifestaciones de órgano jurisdiccional, órgano colegiado y órgano especializado, defendiéndose la tesis de su carácter jurisdiccional. También se trata la función del Tribunal Constitucional, esto es, de intérprete de la Constitución y se adopta la tesis de que el Tribunal es garante de la Constitución y del sistema constitucional. Asimismo, se formulan y desarrollan los principios de actuación del Tribunal Constitucional y los magistrados al momento de resolver los casos: imparcialidad, respeto del debido proceso formal y material, carácter jurisdiccional de su actuación, supremacía de la Constitución, protección de los derechos fundamentales y aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos; los cuales constituyen una novedad respecto a los estudios previos que se han hecho en el Perú.

Hemos abordado el modelo de jurisdicción constitucional peruano a partir de la Constitución de 1993, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de 2004 y del Código Procesal Constitucional de 2004. Estos, relacionados e interpretados conjuntamente, diseñan un modelo de jurisdicción constitucional que denominamos el *círculo de la jurisdicción constitucional en el Perú*, ya que, a diferencia de otros modelos de justicia constitucional de otros países, en el Perú, el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional tienen competencias compartidas en materia de control constitucional y en la protección de los derechos fundamentales donde el TC tiene una posición preeminente. El modelo propuesto se diferencia de los diseños previos efectuados en el Perú porque enfatiza en su configuración constitucional el reparto competencial, desarrollo normativo y puesta en práctica, y no tanto en la doctrina que generalmente está basada en modelos históricos o de otros países que no se corresponden con la realidad peruana actual.



En el capítulo tercero, se describe la organización del Tribunal Constitucional del Perú. Se ha efectuado un contraste entre la normativa constitucional y legal, y su aplicación en los últimos diez años. Se analiza el estatuto de los magistrados, el proceso de nombramiento y sus requisitos, el funcionamiento del colegiado y los órganos de apoyo a la labor jurisdiccional. Se describe la procedencia jurídica –juez, profesor o abogado– de todos los magistrados constitucionales, el tiempo de demora en la renovación de las plazas, se proponen requisitos materiales para la elección de los magistrados, las diferentes composiciones de los colegiados. Se detallan las competencias de los plenos jurisdiccionales y plenos administrativos, de las salas y las atribuciones del presidente y vicepresidente del Tribunal. También se abordan las funciones de los órganos de apoyo jurisdiccional como la Secretaría General, la Secretaría Relatoría, las secretarías de sala, el Gabinete de Asesores y su coordinador general, los asesores jurisdiccionales, las comisiones de trabajo. Finalmente, se desarrolla la organización y competencias del Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal (CEC).



El capítulo cuarto está dedicado al funcionamiento del Tribunal Constitucional del Perú. Se analiza desde el estado de la cuestión hasta el primer semestre de 2014, describiendo los procedimientos internos de la actividad jurisdiccional. Se explica el trámite de los casos desde su admisión hasta la publicación de las resoluciones y sentencias. Se describe el método de trabajo para la resolución de los casos a través de todos los pasos internos. Se examinan las audiencias públicas de pleno y de salas, así como las audiencias públicas en Lima, Arequipa y en las llamadas audiencias públicas descentralizadas, donde los magistrados escuchan a los abogados de las partes. Se expone el trabajo del Gabinete de Asesores en el estudio de los casos, se aborda el trabajo de los magistrados para el estudio de los casos, la revisión de las ponencias, las sesiones de pleno jurisdiccional, así como el informe del ponente, el debate y la votación de los casos. También se analiza sobre la carga procesal del Tribunal. Asimismo, se precisan las actividades del CEC.

Se explica el papel de la gestión administrativa como soporte de la actividad jurisdiccional. Se analizan la planificación estratégica, el presupuesto, la política de administración de personal, las tecnologías de la información, la política de comunicaciones y las relaciones internacionales del Tribunal Constitucional.

El capítulo quinto se refiere a las propuestas de mejora para la organización y funcionamiento del Tribunal Constitucional del Perú, que son producto del análisis de la organización y funcionamiento, y de la experiencia de diez años de trabajo en el Tribunal Constitucional del Perú. En este punto, se hacen propuestas de reforma a nivel de funcionamiento del Tribunal Constitucional, de la relación Tribunal Constitucional-Poder Judicial, del Estatuto de los magistrados, de los órganos de apoyo de los magistrados, del Centro de Estudios Constitucionales, de los planes de trabajo, de las tecnologías de la información y de la política de comunicaciones.

El último apartado está dedicado a las conclusiones que han sido agrupadas según los cinco capítulos del libro.

Las fuentes bibliográficas para el desarrollo de los capítulos primero y segundo de este volumen fueron recopiladas en el Perú y en la biblioteca de la Universidad Autónoma de Barcelona, durante el curso académico 2013-2014, en España. Para desarrollar los capítulos tercero, cuarto y quinto nos han sido de utilidad la experiencia de diez años de trabajo en el Tribunal Constitucional del Perú, las memorias institucionales, la página web del TC, y la participación en actividades nacionales e internacionales propias del trabajo jurisdiccional.

Debo destacar que han sido muy importantes las conversaciones y discusiones sobre los diversos tópicos del presente trabajo que, a lo largo del mencionado curso académico, sostuve con el profesor Remotti Carbonell, director de esta investigación. Del mismo modo no puedo dejar de agradecer a la profesora Teresa Freixes Sanjuán por sus invaluable enseñanzas y por darme la oportunidad de compartir mis tareas investigativas con tan selecto grupo de juristas de la Universidad Autónoma de Barcelona.

Existe consenso en que el papel de los tribunales constitucionales es fundamental en una democracia moderna. Siguiendo esa premisa, el Tribunal Constitucional del Perú, creado por la Constitución de 1993, a pesar de ser un órgano constitucional joven, ha cumplido un rol fundamental en la consolidación democrática en los últimos catorce años; por ello, se debe consolidar su labor y fortalecer su institucionalidad. Esta finalidad es la que guía el presente trabajo, que es un aporte para seguir mejorando su organización y funciones a fin de cumplir su misión esencial; esto es, preservar la supremacía de la Constitución y del sistema constitucional, y proteger en última instancia los derechos constitucionales de los ciudadanos.





## **I. Antecedentes: el debate constitucional sobre el Tribunal Constitucional en el Congreso Constituyente Democrático de 1993**

### **1.1. El Tribunal de Garantías Constitucionales en la Constitución de 1979**

La Constitución Política del Perú de 1979 instituyó el Tribunal de Garantías Constitucionales (TGC) como una novedad y por primera vez el Perú incorporó el control constitucional concentrado.<sup>1</sup> El artículo 296.º de dicha Carta estableció que el TGC era el órgano de control de la Constitución y que se componía de nueve miembros (tres designados por el Congreso, tres por el Poder Ejecutivo y tres por la Corte Suprema de Justicia). El artículo 297.º de la Constitución de 1979 señaló que para ser miembro del TGC se exigían los mismos requisitos de vocal de la Corte Suprema, tener probada ejecutoria democrática y de defensa de los derechos humanos.<sup>2</sup> La duración del mandato se fijó en seis años y se contempló la reelección. Igualmente se estableció la renovación por tercios cada dos años.

La competencia del TGC fue fijada por el artículo 298.º de la Constitución de 1979 que estableció:

Artículo 298.- El Tribunal de Garantías tiene jurisdicción en todo el territorio de la República. Es competente para

1.- Declarar, a petición de parte, la inconstitucionalidad parcial o total de las leyes, decretos legislativos, normas regionales de carácter

---

1 El control constitucional difuso, encargado al Poder Judicial, fue establecido en el Perú por primera vez en el artículo XXII del Título Preliminar del Código Civil de 1936. Posteriormente, fue regulado por el artículo 236.º de la Constitución Política del Perú de 1979.

2 El artículo 244.º de la Constitución Política del Perú de 1979 establecía que para ser vocal de la Corte Suprema se requería: 1. Ser peruano de nacimiento, 2. Ser ciudadano en ejercicio, 3. Ser mayor de cincuenta años, 4. Haber sido magistrado de la Corte Superior durante diez años o haber ejercido la abogacía o desempeñado cátedra universitaria en disciplina jurídica por un período no menor de veinte años.

general y ordenanzas municipales que contravinieran la Constitución por la forma o por el fondo;

2.- Conocer en casación las resoluciones denegatorias de la acción de hábeas corpus y la acción de amparo, agotada la vía judicial.

El TGC empezó a funcionar en noviembre de 1982 y fue disuelto el 5 de abril de 1992 por el golpe de Estado del expresidente Alberto Fujimori Fujimori.<sup>3</sup> La evaluación del funcionamiento del TGC fue criticada por parte de algunos académicos y políticos. De esta manera, desde la Universidad, Francisco Eguiguren Praeli sostuvo en 1991:

Una evaluación objetiva de la tarea desplegada por el TGC en sus ocho años y medio de funcionamiento, arroja sin duda un balance más bien desfavorable sobre su gestión. No es exagerado afirmar que muchas de las expectativas que se cifraron en el tribunal han quedado defraudadas y que los males que se quisieron corregir con su creación no han sido significativamente superados.<sup>4</sup>

Menos crítico, también desde la Universidad, César Landa Arroyo expresó su valoración sobre el TGC:

En definitiva, la valoración de la jurisdicción constitucional, si bien se enmarca en la propia crisis de maduración democrática del Estado constitucional peruano, podemos concluir que el TGC cumplió un



3 «El 5 de abril de 1992, el Perú sufrió un golpe de Estado, impulsado por quien dos años antes había sido elegido presidente constitucional del Perú. No fue un autogolpe, sino un típico golpe de Estado practicado por quien traicionando su origen legal, buscó la complicidad de los mandos militares, para, con la nocturnidad habitual de este tipo de tropelía, cerrar el Congreso, intervenir la sede del Poder Judicial, ocupar locales de periódicos e imponer censura, y movilizar a efectivos militares y policiales para amedrentar a la población y consumir por la fuerza de los hechos el golpe que convirtió a un presidente constitucional (el ingeniero Alberto Fujimori) en gobernante de facto que concentraba todo el poder para sí, ponía entre paréntesis la Constitución de 1979 y al país sin democracia y sin Estado de Derecho». Bernales Ballesteros, Enrique, «El desarrollo de la Constitución de 1993 desde su promulgación a la fecha», en: *Pensamiento Constitucional*, N.º 18, Fondo Editorial PUCP, Lima, 2013, pág. 35.

Para un análisis detallado sobre el funcionamiento del Tribunal de Garantías Constitucionales durante ese período véase «Balance del Tribunal de Garantías Constitucionales», en: Landa Arroyo, César, *Tribunal Constitucional y Estado democrático*, tercera edición, Palestra Editores, Lima, 2007, págs. 115-168.

4 Eguiguren Praeli, Francisco José, «El Tribunal de Garantías Constitucionales: Las limitaciones del modelo y las decepciones de la realidad», en: AA.VV., *Lecturas sobre temas constitucionales* N.º 7, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1991, pág. 53. Similar opinión del autor puede verse en: Eguiguren Praeli, Francisco, *Diez años de régimen constitucional en el Perú 1980-1990. Los retos de una democracia insuficiente*, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1990, págs. 60 y ss.

tímido rol como órgano de control de la Constitución. En efecto, jugó un opaco papel en la fiscalización de la constitucionalidad de las leyes y realizó una mínima labor de control constitucional de tutela judicial de los derechos fundamentales. Pero también dejó sentada la premisa de que la supremacía constitucional y los valores democráticos que ella incorpora resultaron eficaces, cuando los magistrados asumieron una «voluntad de Constitución» (*Wille zur Verfassung*) en aras de la defensa del constitucionalismo social de la Constitución de 1979.<sup>5</sup>

Desde la vertiente política, Javier Valle Riestra, exconstituyente, exdiputado y exsenador en aquella época, además de ideólogo de la creación del Tribunal de Garantías Constitucionales en la Constitución de 1979, afirmó a mediados de 1992:

Nadie en el Perú, especialistas, catedráticos, letrados o pueblo en general, tiene fe en el Tribunal de Garantías Constitucionales. No funciona. No se trata, como decía el magistrado Diez Canseco en una polémica epistolar, de si el TGC funciona o no; es decir, si tiene un local abierto y asisten o no sus magistrados y votan. No. Eso sería una crítica simplista. De lo que se trata es que dicho ente debió ser custodio de la Constitución y de los derechos humanos y no lo ha sido; y no puede serlo por su estructura, por su ubicación geográfica, por su rigurosa legitimación exigida para recurrir contra las normas con fuerza de ley (60 diputados, 20 senadores, 50,000 ciudadanos, etc.) lo que ha determinado que no se construya ningún *leading case* al estilo *Marbury vs. Madison* o al estilo argentino en el caso *Siri*, en que prescindiendo de la ley se dedujeron pretorianamente los principios de la prevalencia de la Constitución y su garantía.<sup>6</sup>

En los debates del pleno del Congreso Constituyente Democrático de 1993, el exconstituyente y exvocal de la Corte Suprema, César Fernández Arce, opinó sobre la actuación del TGC:

Pero el resultado, en definitiva, creo yo, sin pecar de pesimista, fue negativo. Realmente no hubo un aporte importante en el desarrollo de sus funciones. De tal manera que, en la medida de su eficiencia, está el resultado, el de una auténtica democracia en que todos respeten la Constitución.<sup>7</sup>

5 Landa Arroyo, César, ob. cit., pág. 167.

6 Valle-Riestra, Javier, «El fracaso de la Constitución», en: AA.VV., *Lecturas sobre temas constitucionales*, N.º 8, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1992, pág., 20.

7 Congreso Constituyente Democrático, *Diario de los debates, Debate Constitucional Pleno-1993, Constitución Política de 1993*, tomo III, 10.8.93 al 3.9.93, Publicación Oficial, Lima, 1998, pág. 1979.



Sobre el balance y funcionamiento del Tribunal de Garantías Constitucionales se comprueba que las opiniones especializadas, en su mayoría de principios de los años noventa, eran negativas. Adicionalmente, debe tenerse presente el papel que desempeñó el TGC durante el primer trimestre del año 1992; es decir, justo antes del autogolpe de Fujimori en abril de ese mismo año. En efecto, el TGC había dictado dos sentencias parcialmente estimatorias de inconstitucionalidad. La primera, enero de 1992, sobre el Decreto Legislativo N.º 651, que liberalizaba las tarifas de transporte urbano. La segunda, marzo de 1992, sobre el Decreto Legislativo N.º 650, que reformaba el pago de la compensación por tiempo de servicios en el sector laboral privado. Ambos decretos legislativos eran parte de un grupo mayor de normas expedidas por el Gobierno en virtud de las facultades legislativas que le concedió el Congreso de la República para reformar el Estado y liberalizar la economía.

En los dos casos, el TGC declaró la inconstitucionalidad parcial de los decretos legislativos cuestionados, asumiendo una posición contraria al incipiente modelo económico neoliberal que implementó el gobierno de Fujimori en su etapa democrática,<sup>8</sup> con lo cual, el Gobierno y los partidos políticos conservadores representados en el Parlamento, que apoyaban las medidas neoliberales, criticaron severamente dichas sentencias del TGC, llegando al punto de plantear su desactivación.<sup>9</sup> Sobre este episodio, el exconstituyente de 1993, Antero Flórez Aráoz, afirmó:

Que este tribunal tuvo sus desaciertos, sí señor; creemos que cometió un gravísimo error cuando declaró la inconstitucionalidad de la disposición que tenía que ver con los certificados de depósitos de tiempo de servicios (CTS). Sin embargo, también tuvo aciertos que el tiempo y la experiencia le ha dado la razón a ese Tribunal de Garantías Constitucionales; por ejemplo, en la declaración de



---

8 A partir del golpe de Estado del 5 abril de 1992, el gobierno de Alberto Fujimori profundizó el modelo económico neoliberal en el Perú. Ya son más de 22 años de neoliberalismo económico que los sucesivos gobiernos democráticos de Valentín Paniagua (2000), Alejandro Toledo (2001), Alan García (2006) y Ollanta Humala (2011) mantienen hasta el presente.

9 «Todo ello, llevó a que algunos propiciaran la desactivación del TGC. En ese sentido, el senador Miguel Vega (Libertad) declaró que presentaría ante su Cámara un proyecto de ley para disolver el TGC, ya que este atentaba contra la estabilidad política del país, la misma actitud adoptaba el proyecto presentado por Javier Alva Orlandini (AP)». Abad Yupanqui, Samuel y Garcés Peralta, Carolina, «El Gobierno de Fujimori antes y después del golpe», en: AA.VV., *Del Golpe de Estado a la Nueva Constitución. Lecturas sobre temas Constitucionales*, 9, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1993, pág. 138.

inconstitucionalidad de otro decreto legislativo del mismo gobierno, que tenía que ver con la liberalización del transporte. La historia y la experiencia de estos dos últimos años, los hechos que han podido muchísimo más, le han dado la razón a ese tribunal.

[...] porque sabemos perfectamente que el Golpe de Estado del 5 de abril de 1992 no solamente fue contra el Congreso sino también contra este Tribunal.<sup>10</sup>

Transcurridos más de 22 años de este episodio, se puede afirmar que, en el Perú de aquella época, la función del TGC no fue comprendida adecuadamente por un segmento de la clase política peruana. En efecto, bastaron dos sentencias parciales de inconstitucionalidad para que este hecho también fuera usado como una razón más para justificar el golpe de Estado de 1992.<sup>11</sup>

En la actualidad, el Tribunal Constitucional dicta sentencias de inconstitucionalidad regularmente desde el año 2001 y, ello, a pesar de algunas críticas, es respetado por los actores políticos y los poderes públicos. Después de tres décadas de la instauración del TGC y un golpe de Estado de por medio, se comprueba un avance en el desarrollo de la jurisdicción constitucional en el Perú.



## 1.2. El contexto político del debate constitucional después del golpe de Estado del 5 de abril de 1992

El contexto político en el que se produjo el debate constitucional del año 1993 estuvo signado por el golpe de Estado del 5 de abril de 1992 y por el compromiso del Gobierno con la Organización de Estados Americanos de dictar una nueva constitución y restablecer la democracia. Sobre este contexto,

10 Congreso Constituyente Democrático, ob. cit., pág., 1990.

11 De esta manera, se comprueba de las declaraciones de la exconstituyente del CCD de 1993 y actual congresista de Fuerza Popular (fujimorismo), Martha Chávez Cossío: «El 5 de abril de 1992, el presidente Alberto Fujimori tomó una medida extraconstitucional, pero absolutamente necesaria desde mi punto de vista [...] Es cierto que el Congreso bicameral de ese entonces le delegó facultades al Ejecutivo y se dictó una serie de decretos legislativos. Sin embargo, también es cierto que la mayoría aprista e izquierdista en el Parlamento presentaba acciones de inconstitucionalidad para desarmar, atacar y desfigurar todas esas normas en el Tribunal de Garantías Constitucionales, tomado políticamente por el aprismo y el izquierdismo». Chávez, Martha, «A 22 años del “autogolpe” del 5 de abril», en: *Diario Perú 21*, Lima, 4 de abril de 2014, pág. 8.

José Carlos Remotti Carbonell, profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Barcelona, ha dicho:

La Constitución actualmente vigente fue aprobada el 29 de diciembre 1993, como consecuencia del ilegítimo Golpe de Estado (autogolpe) de 1992, con la finalidad de otorgar al régimen autoritario que se instauró de una apariencia de Estado democrático y de derecho, y con ello intentar acallar las críticas (internas y externas) y obtener un mínimo de legitimidad que le permitiera mantenerse en el poder. Además, una vez aprobada la Constitución se convocó y realizó un referéndum con el objeto de que el supuesto respaldo popular convalidara dicho texto obteniéndose como resultados que un 52.9 % apoyaron el texto mientras que un 47.1 % estuvo en contra. Ahora bien, si ya desde un primer momento hubieron serios cuestionamientos respecto a la limpieza de los procesos electorales que permitieron, por un lado, la elección de los miembros del denominado Congreso Constituyente Democrático y, de otro, el propio referéndum, el conocimiento de los hechos adquirido posteriormente a la caída del régimen sobre el grado real de corrupción y de manipulación al que habían llegado las instituciones permite alcanzar un muy alto grado de convicción respecto de la falta de legitimidad de tales resultados. El propio Tribunal Constitucional en la Sentencia (STCP) al «Caso Acción de inconstitucionalidad contra el denominado “documento promulgado el 29 de diciembre de 1993 con el título de Constitución Política del Perú de 1993”» [sic] ha manifestado su convicción en la falta de legitimidad de la Constitución al señalar que «[...] En efecto, el proceso para elegir a los miembros del denominado Congreso Constituyente Democrático, los debates en su seno y hasta el propio referéndum, carecieron de las libertades y garantías mínimas necesarias para dotar de legitimidad de origen a la Constitución de 1993 [...]» (F.J. 8).<sup>12</sup>

Es dentro de este contexto que se realizó el debate sobre el Tribunal Constitucional, que se caracterizó por una fuerte crítica a la labor del TGC. El Gobierno y sus voceros en el Congreso Constituyente Democrático (CCD) plantearon, desde el inicio, que el control de la Constitución radicara en el

12 Remotti Carbonell, José Carlos, «Perú: la necesidad de una reforma constitucional. Un punto de partida», en: *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, año 8, N.º 15, 2006, pág. 159. Una versión ampliada de este artículo fue publicada en: *Palestra del Tribunal Constitucional. Revista mensual de jurisprudencia*, año II, N.º 6, junio 2007, pág. 931.



Poder Judicial. En efecto, antes de que se iniciara formalmente el debate constitucional de 1993, durante la etapa de dictadura pura (abril a diciembre de 1992), Carlos Torres y Torres Lara,<sup>13</sup> principal ideólogo y artífice de la Constitución de 1993,<sup>14</sup> planteó su modelo de Poder Judicial en el documento *Las primeras iniciativas del cambio constitucional*, del primero de junio de 1992, apenas dos meses después del golpe de Estado:

Las Cortes Superiores y las Cortes Supremas deben ser distribuidas por Provincias Judiciales. La Corte Suprema Nacional solo debe atender los casos relativos a los derechos constitucionales. Esta distribución de funciones permitirá descentralizar la justicia no solo para agilizarla sino para que la jurisprudencia responda mejor a la realidad y a la equidad en vez de principios simplemente abstractos captados de realidades externas y uniculturales.<sup>15</sup>

El régimen dictatorial, a través de su vocero para el debate constitucional de 1993, propuso un modelo de jurisdicción constitucional que entregaba la tarea de protección de los derechos constitucionales a la Corte Suprema. Del mismo modo, hacía una crítica velada al modelo europeo de jurisdicción constitucional cuando se refiere a *principios abstractos y realidades externas y uniculturales*. Meses después, el 17 de octubre de 1992, en el Documento de Huampaní,<sup>16</sup> considerado la base para los cambios constitucionales que promovería la Alianza Nueva Mayoría-Cambio 90, grupo político del gobierno de Fujimori, en la campaña electoral del Congreso Constituyente Democrático, en noviembre de 1992, se reitera:

Las Cortes Superiores y las Cortes Supremas deben ser distribuidas por Provincias Judiciales.

13 El Dr. Carlos Torres y Torres Lara fue ministro de Trabajo y de Relaciones Exteriores, y primer ministro durante los años 1990 y 1991 en el gobierno del expresidente Alberto Fujimori.

14 Por ejemplo, la explicación y justificación de las razones para el modelo económico neoliberal de la Constitución de 1993, en: Torres y Torres Lara, Carlos, *La Constitución económica en el Perú: la economía según la Constitución del 93*, Desarrollo y Paz Editores, Lima, 1994, págs. 6-96.

15 Torres y Torres Lara, Carlos, *La Nueva Constitución del Perú 1993: antecedentes, fundamentos e historia documentada*, Desarrollo y Paz Editores, Lima, 1993, pág. 201.

16 En la introducción del Documento de Huampaní se dice: «La experiencia nos conduce a promover reformas fundamentales en la actual Constitución. Tales cambios se deben dar básicamente en tres grandes campos: la necesidad de una mayor participación ciudadana, una reforma profunda del Estado con nuevas estructuras y mecanismos en el equilibrio de poderes y a su vez una amplia liberación de las fuerzas productivas y del mercado». En: Torres y Torres Lara, Carlos, ob. cit., pág. 203.



La Corte Suprema Nacional solo debe atender los casos relativos a los derechos Constitucionales. Esta distribución de funciones permitirá descentralizar la justicia no solo para agilizarla sino para que la jurisprudencia responda mejor a la variada realidad peruana y a la equidad en vez de principios abstractos captados de realidades externas y uniculturales.<sup>17</sup>

El documento Resumen de los objetivos aprobados por Nueva Mayoría-Cambio 90 para una nueva Constitución peruana, del 21 de octubre de 1992, firmado por Carlos Torres y Torres Lara, entonces jefe de Plan Constitucional y Legislativo, estableció sobre la reforma del Poder Judicial lo siguiente:

Elección ciudadana de Jueces

Revocación ciudadana de Jueces

Cortes Supremas Regionales

Corte Suprema Nac. Constitucional<sup>18</sup>

Debe destacarse que Carlos Torres y Torres Lara no era constitucionalista, y por aquella época Brasil había dictado su nueva Constitución de 1988. Es probable que el mencionado político la haya tenido como modelo, pues en el Brasil, el Supremo Tribunal Federal detenta el control constitucional de las leyes.<sup>19</sup> Además, los procesos de *habeas data* y cumplimiento de la Constitución peruana de 1993 fueron tomados de la Constitución brasilera del año 1988.



---

17 *Ibid.*, pág. 219.

18 *Ibid.*, pág. 228.

19 Constituição da República Federativa do Brasil: «Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição...». En: Brasil, *Constituição da República Federativa do Brasil*, Senado Federal, Brasília, 2012, pág. 34. «A discussão na Constituinte sobre a instituição de uma Corte Constitucional, que deveria ocupar-se, fundamentalmente, do controle de constitucionalidade, acabou por permitir que o Supremo Tribunal Federal não só mantivesse a sua competência tradicional, com algumas restrições, como adquirisse novas e significativas atribuições. A Constituição de 1988 ampliou significativamente a competência originária do Supremo Tribunal Federal, especialmente no que concerne ao controle de constitucionalidade de leis e atos normativos e ao controle da omissão inconstitucional». En: Mendes, Gilmar y Branco, Paulo Gustavo, *Curso de Direito Constitucional*, 7.ª edición, Editora Saraiva, Instituto Brasileiro de Direito Público, São Paulo, 2012, pág. 1020.

### 1.3. El debate sobre el Tribunal Constitucional en la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso Constituyente Democrático de 1993

Sobre la base de los antecedentes reseñados, a principios de 1993, se iniciaron los trabajos en la Comisión de Constitución del CCD.<sup>20</sup> El constituyente César Fernández Arce, en la 36.<sup>a</sup> sesión del martes 30 de marzo de 1993, bajo la presidencia del señor Carlos Torres y Torres Lara, argumentó:

[...] que entre las reformas más importantes está la de incorporar a la Corte Suprema un Tribunal de Garantías Constitucionales integrado por vocales supremos, cuyos nombramientos estarían desligados, por completo, del Poder Ejecutivo y Legislativo.<sup>21</sup>

La propuesta fue complementada a lo largo de los siguientes debates en la Comisión con el nombramiento de los vocales supremos por parte del Consejo de la Magistratura.

En la 37.<sup>a</sup> sesión de la Comisión del miércoles 31 de marzo de 1993, bajo la presidencia del señor Carlos Torres y Torres Lara, se puso en debate el capítulo III sobre el control constitucional y administrativo, integrado por tres artículos:

[...]

4.- Fue sancionado por unanimidad el Artículo 14<sup>o</sup>, que atribuye a la Corte Suprema la facultad del control de la Constitución, con la sugerencia del señor Carlos Ferrero para suprimir de la redacción el precepto *Sala Constitucional*, que precede a la frase *Corte Suprema de Justicia*.

[...]

El texto sancionado es el siguiente:

Artículo 14.- El Poder Judicial es el órgano de control de la Constitución.

20 La Comisión de Constitución y Reglamento del CCD, estuvo integrada por Carlos Torres y Torres Lara, presidente; Enrique Chirinos Soto, vicepresidente; Samuel Matsuda Nishimura, secretario; Martha Chávez Cossío, relatora; José Barba Caballero; Róger Cáceres Velásquez; César Fernández; Carlos Ferrero Costa; Lourdes Flores Nano; Víctor Joy Way; Ricardo Marcenaro Frers; Henry Pease García; Fernando Olivera Vega y Pedro Vilchez Malpica.

21 Congreso Constituyente Democrático, Comisión de Constitución y de Reglamento, *Actas de las Sesiones, Constitución Política 1993*, Publicación Oficial, Lima, s/f, pág. 143.



Los procesos de Hábeas corpus y Amparo se tramitan en dos instancias. Contra las resoluciones denegatorias procede recurso de casación por ante la Corte Suprema de Justicia.<sup>22</sup>

La bancada gobiernista proponía que la Corte Suprema fuera el ente encargado del control de la Constitución y no solo una sala de la Corte Suprema, asignándole, como al TGC en la Constitución de 1979, la revisión en casación de las resoluciones denegatorias de *habeas corpus* y amparo. Se incorporó como novedad que dichas acciones solo se tramitaban en dos instancias, a diferencia del procedimiento ante el TGC que regulaba tres instancias antes de llegar a él.

Hasta esta etapa del debate en la Comisión, la mayoría gobiernista del CCD propugnaba que fuera el Poder Judicial el único órgano de control de la Constitución. En la 38.<sup>a</sup> sesión del jueves 1.º de abril de 1993, bajo la presidencia del señor Carlos Torres y Torres Lara, se escuchó la opinión del invitado, Manuel Aguirre Roca, exmagistrado del TGC,<sup>23</sup> sobre el balance del funcionamiento del TGC, quien en aquella oportunidad dijo:

El señor MANUEL AGUIRRE ROCA se refirió en primer término a los orígenes de los Tribunales Constitucionales, independiente del Poder Judicial, e indicó que al haberse introducido esta institución en el Perú, con la Constitución de 1979, era conveniente someterlo a evaluación para determinar su subsistencia.

Dijo que [...] no hubo resultados óptimos en un principio, por falta de experiencia y, luego, por situaciones políticas.

Expresó asimismo, que debía mantenerse la existencia de un órgano con estas facultades. El problema es una ley que sea menos defectuosa que la primitiva, básicamente en lo que se refiere a las formas de designación de los magistrados, a la posibilidad de reelección que considera peligrosa, a la edad que deben tener los magistrados y a los requisitos que deben cumplir, impidiendo que gente muy capaz y joven llegue al Tribunal y la reelección sea una tentación para congraciarse con el elector.

[...]

---

22 *Ibid.*, pág. 156.

23 Manuel Aguirre Roca fue magistrado del Tribunal de Garantías Constitucionales desde 1982 hasta 1989. Posteriormente, fue elegido magistrado del Tribunal Constitucional en 1996, llegando a ser su presidente entre los años 2001 y 2002.



Continuando su exposición manifestando que para la nueva ley habría que reformar el estatuto del Tribunal, ampliar algunas facultades y recortar otras, establecer un sistema de designación distinto y períodos diferentes; [...]

En su conclusión, manifestó que no debe suprimirse el Tribunal de Garantías Constitucionales.<sup>24</sup>

La opinión de Aguirre Roca fue muy importante, pues muchas de sus sugerencias fueron recogidas en el nuevo modelo de Tribunal Constitucional (TC) en la Constitución de 1993. Por ejemplo, la designación de magistrados en la Constitución de 1979 la efectuaban los tres poderes del Estado, mientras que en la Constitución de 1993 solo la efectúa el Congreso de la República; la reelección del cargo de magistrado del TC fue eliminada; la edad para ser elegido magistrado fue reducida de 50 a 45 años; y el mandato de magistrado se redujo de seis a cinco años. Pocos días después, en la 42.<sup>a</sup> sesión del lunes 12 de abril de 1993, el mismo presidente de la Comisión, Carlos Torres y Torres Lara, planteó una cuestión de orden a fin de postergar el debate sobre la determinación del órgano de control de la Constitución:

2.- Como cuestión de orden, fue aceptado por consenso el planteamiento del señor presidente en el sentido de discutir y aprobar, en primer lugar, los artículos relativos a la clasificación de las acciones de garantías, y reservar para el final del Capítulo la determinación del órgano (Tribunal Constitucional o Sala Especial de la Corte Suprema) competente para conocer y resolver tales acciones.<sup>25</sup>

Luego de la intervención de Manuel Aguirre Roca, el presidente de la Comisión de Constitución moderó su posición inicial de entregar el control constitucional solo al Poder Judicial y aceptó la posibilidad de restituir el Tribunal Constitucional. Sin embargo, esa posibilidad duró poco como se verá más adelante.

Al día siguiente, en la 43.<sup>a</sup> sesión del martes 13 de abril de 1993, bajo la presidencia del señor Carlos Torres y Torres Lara, se escuchó, en calidad de invitado, al constitucionalista y profesor universitario, Domingo García

24 Congreso Constituyente Democrático, Comisión de Constitución y de Reglamento, ob. cit., pág. 156.

25 Congreso Constituyente Democrático, Comisión de Constitución y de Reglamento. *Actas de las Sesiones. Constitución Política 1993*, Publicación Oficial, Lima. s/f., pág. 187.



Belaunde, quien se pronunció también por la conveniencia de mantener el Tribunal Constitucional:

Manifestó el señor GARCÍA BELAUNDE su inclinación por la existencia de un Tribunal Constitucional como órgano de Control de las Garantías Constitucionales, porque consideraba al Poder Judicial un órgano jurisdiccional, cuyo deber primordial es conservar el orden jurídico, en tanto que, el control constitucional era de naturaleza política en el más amplio sentido de la palabra.<sup>26</sup>

Ese mismo día, martes 13 de abril de 1993, por la noche, bajo la presidencia del señor Carlos Torres y Torres Lara, se inició el debate de una nueva propuesta sobre Garantías Constitucionales presentada por la Alianza Nueva Mayoría-Cambio 90 y el Movimiento Renovación, referida a la determinación y atribución de la Sala Constitucional como órgano de control constitucional. El texto aprobado en aquella sesión fue el siguiente:

Artículo 1.- La Sala Constitucional es el órgano de control de la Constitución y forma parte de la Corte Suprema de Justicia.

Acto seguido fue desestimado una adición al texto aprobado propuesto por el señor CARLOS FERRERO, a fin de interpolar el término «supremo» en la frase «órgano de Control Constitucional».

[...]

Artículo 2.- La Sala Constitucional de la Corte Suprema tiene potestad:

1.- Para conocer, en instancia única, la acción de inconstitucionalidad.

2.- Para conocer, en segunda y definitiva instancia, *habeas corpus*, *habeas data*, amparo, acción popular y acción de cumplimiento.<sup>27</sup>

Solo un día después que el presidente de la Comisión de Constitución, Carlos Torres y Torres Lara, aceptó la posibilidad de restituir el Tribunal Constitucional, y a pesar de las opiniones de los expertos –Aguirre Roca y García Belaunde–, la mayoría del CCD insistió en su posición inicial de entregar el control de constitucionalidad al Poder Judicial. Incluso debe destacarse que, ante la propuesta de que la Sala Constitucional fuera el *intérprete supremo de la Constitución*, por parte de un miembro de la propia

26 *Ibid.*, pág. 192.

27 *Ibid.*, pág. 193.



bancada oficialista, los miembros de la Comisión la rechazaron. En aquella época, no era aceptable dicho supuesto, pues para los congresistas el Congreso de la República era el intérprete supremo.<sup>28</sup> Tuvieron que pasar cerca de once años para que, en julio del año 2004, la Ley Orgánica de Tribunal Constitucional (LOT) estableciera que el Tribunal es el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad.<sup>29</sup>

En la misma sesión, el congresista Henry Pease García, del Movimiento Democrático de Izquierda, propuso adicionar como atribución de la Sala Constitucional lo siguiente:

Conocer los conflictos sobre competencias o atribuciones asignadas por la Constitución, que se susciten entre los órganos constitucionales del Estado, así como los que se presenten entre los gobiernos regionales y locales, o los de estos entre sí.

Tal propuesta quedó sujeta a una posterior revisión del texto aprobado, la cual fue incorporada al texto constitucional de 1993 como conflicto de competencia.

Merece una mención especial la propuesta del congresista Carlos Ferrero Costa, de Nueva Mayoría-Cambio 90, quien propuso que «la Sala Constitucional o el Tribunal, según sea el caso, tiene la potestad de declarar la inconstitucionalidad de las leyes de oficio».<sup>30</sup> Sin embargo, su propuesta

28 Debe tenerse presente que, precisamente años después, en 1997, cuando el Congreso de la República dictó la Ley N.º 26657, Ley de interpretación auténtica o de re-reelección presidencial, el presidente de la Comisión de Constitución del CCD, Carlos Torres y Torres Lara, fue el encargado de sustentarla y defenderla, argumentando que el Congreso de la República era el intérprete auténtico de la Constitución. Recordemos que la Constitución Política del Perú de 1993 posibilitó la reelección presidencial. Por tanto, como Fujimori también gobernó bajo la Constitución de 1993, durante los años 1993 a 1995, se benefició de la reelección en 1995. No obstante, la mayoría dictó la ley de *interpretación auténtica* y permitió una inconstitucional segunda reelección presidencial en el año 2000.

29 Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, Ley N.º 28301, del 23 de julio de 2004. «Artículo 1.- El Tribunal Constitucional es el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad [...]».

30 En España, el TC conoce de oficio, en la cuestión y autocuestión de inconstitucionalidad, la posible inconstitucionalidad de una ley que es objeto de un determinado proceso. En Portugal, también cabe el conocimiento exoficio del Tribunal en un incidente de inconstitucionalidad. Véase: Gomes Canotilho, Jose Joaquim, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª edición, Almedina, Coimbra, 2003, pág. 903. Kelsen ya advertía esta posibilidad en los años de 1920: «El tribunal constitucional interrumpirá entonces, como las autoridades legitimadas para interponer recurso ante él, el procedimiento relativo al caso concreto y procederá, esta vez de oficio, al examen de la norma que hubiera debido aplicarle. Si la anula, deberá –como las autoridades que hayan planteado una solicitud en un caso análogo– decidir la controversia como si la norma anulada no le hubiese sido nunca aplicable». Kelsen, Hans, «La garantía jurisdiccional de la Constitución (la justicia constitucional)». En: Kelsen, Hans, *Escritos sobre la Democracia y el Socialismo*, Editorial Debate, Madrid, 1988, pág. 148.



también fue rechazada por siete votos en contra, uno a favor y dos abstenciones.<sup>31</sup> De otro lado, debe destacarse que, en esta sesión, se aprobó que la Sala Constitucional sea la encargada del control constitucional. No obstante, Ferrero no cerró en su propuesta la posibilidad de restituir el Tribunal Constitucional. Posteriormente, en el debate del pleno del CCD, dicho congresista tendría destacada labor en tal propósito.

Ese mismo día, la congresista Lourdes Flores Nano, del Partido Popular Cristiano, propuso diferenciar las competencias de la Sala Constitucional de la Corte Suprema, que resolvería en última instancia los asuntos estrictamente jurisdiccionales, con los del Tribunal Constitucional, órgano ajeno al Poder Judicial encargado de resolver los casos de inconstitucionalidad de las leyes. Dicha propuesta también fue desestimada por seis votos en contra y cuatro a favor.<sup>32</sup> Se comprueba que la minoría en el CCD también hacía esfuerzos por restituir el Tribunal Constitucional en el proyecto de Constitución, incluso solo asignándole la facultad de control concentrado de constitucionalidad de las leyes y otorgando a la Corte Suprema la facultad de conocer en última instancia los procesos de garantía, como es en Chile.<sup>33</sup>

Dos meses después de la sesión, donde se aprobó que la Sala Constitucional fuera el órgano de control de la Constitución, en la 76.<sup>a</sup> sesión del miércoles 23 de junio de 1993, bajo la presidencia del señor Carlos Torres y Torres Lara, el congresista Carlos Ferrero sugirió que, para precisar la competencia de la Sala Constitucional, se añadan dos incisos al artículo referido a las competencias de la Sala.<sup>34</sup> El mismo día por la noche, se aprobó la modificación quedando el artículo redactado de la siguiente manera:

Artículo 289.- La Sala Constitucional tiene potestad:

1.- Para conocer en instancia única la acción de inconstitucionalidad.

---

31 Congreso Constituyente Democrático. Comisión de Constitución y de Reglamento, ob. cit. pág. 194.

32 *Ibid.*, pág. 195.

33 «El Tribunal Constitucional chileno es el único tribunal constitucional de América Latina que no tiene como competencia [...] la protección de los derechos fundamentales a través de un amparo extraordinario, tarea que queda entregada exclusivamente a la jurisdicción ordinaria a través del hábeas corpus (amparo chileno) y el denominado recurso de protección (similar al amparo o tutela en el derecho latinoamericano), de los cuales conocen las Cortes de Apelaciones en primera instancia y la Corte Suprema en segunda instancia». En: Nogueira Alcalá, Humberto, *Justicia y Tribunales Constitucionales en América del Sur*, Palestra Editores, Lima, 2006, pág. 148.

34 *Ibid.*, pág. 369.



- 2.- Para conocer en casación las acciones denegatorias en segunda y definitiva instancia, las [sic] hábeas corpus, hábeas data, amparo, acción popular y acción de cumplimiento.
- 3.- Para conocer en segunda instancia las resoluciones sobre procesos de acción popular.
- 4.- Para conocer las contiendas de competencia entre el gobierno central y los gobiernos locales.<sup>35</sup>

El nuevo artículo adicionó, como atribución de la Sala Constitucional, conocer de los procesos de acción popular y de las contiendas de competencia –propuesta de Henry Pease. En esta versión se hizo referencia a *contiendas de competencia*, cuando lo técnicamente correcto, que será corregido en la versión final del pleno del CCD, es *conflictos de competencia*. Igualmente, para este último supuesto, se plantea el conflicto solo entre el gobierno central y el gobierno municipal, sin considerar a los gobiernos regionales, poderes del Estado y órganos constitucionales.

En la 79.<sup>a</sup> sesión del martes 29 de junio de 1993, bajo la presidencia del señor Carlos Torres y Torres Lara, por iniciativa del congresista Carlos Ferrero se reformuló el artículo sobre la Sala Constitucional, quedando redactado del siguiente modo:

Artículo 219°.- La Sala Constitucional de la Corte Suprema es el órgano de control de la Constitución. Ejerce el control constitucional o legal de cualquier resolución de la administración pública que cause estado [...].<sup>36</sup>

Finalizados los trabajos de la Comisión de Constitución del CCD, el 1.º de julio del año 1993, se elevó al pleno del CCD el dictamen en mayoría para su debate, con el siguiente texto normativo:

#### Título V

#### Garantías Constitucionales

Artículo 220.- La Sala Constitucional de la Corte Suprema es el órgano de control de la Constitución. Ejerce el control constitucional o legal de cualquier resolución de la administración pública que causa estado. Para iniciar el proceso respectivo se debe agotar la vía administrativa. La Ley determina las reglas de competencia.

35 *Ibid.*, pág. 372.

36 *Ibid.*, pág. 384.



Artículo 221.- La Sala Constitucional tiene la potestad:

- 1.- Para conocer en instancia única, la acción de inconstitucionalidad.
- 2.- Para conocer, en casación las resoluciones denegatorias de *habeas corpus*, *habeas data*, amparo, y acción de cumplimiento.
- 3.- Para conocer en segunda instancia las resoluciones sobre procesos de acción popular.
- 4.- Para conocer las contiendas de competencia entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos locales o entre estos.<sup>37</sup>

Puede apreciarse que la fórmula normativa de la Comisión de Constitución del CCD entregaba a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de la República el control de constitucionalidad de las leyes y la casación de las resoluciones denegatorias del Poder Judicial en materia de *habeas corpus*, *habeas data*, amparo, y acción de cumplimiento, entre las principales competencias.



#### 1.4. El debate sobre el Tribunal Constitucional en el pleno del Congreso Constituyente Democrático de 1993

Un mes después de presentado el dictamen de mayoría de la Comisión de Constitución, ocurrió algo muy interesante, pues el presidente de la Comisión de Constitución, el Dr. Carlos Torres y Torres Lara, anunció, ante el pleno del CCD, el cambio de postura de la mayoría y su disposición de restituir el Tribunal Constitucional. De esta manera, en la 29.<sup>a</sup> K-1 sesión matinal del jueves 12 de agosto de 1993, expresó:

El señor TORRES Y TORRES LARA (NM-C90).-

[...]

En consecuencia, anuncio desde ya que la Comisión estima conveniente el planteamiento de darle plena autonomía a lo que ya no sería la Sala Constitucional, sino un Tribunal Constitucional independiente y autónomo que, siguiendo los lineamientos que se han hecho por los diversos analistas tanto políticos como juristas, se estima que brindará un mejor servicio con una mayor autonomía y sin necesidad de que esto implique un mayor gasto.

---

37 Torres y Torres Lara, Carlos, ob. cit., pág. 371.

Por tanto, entramos en un título que, en esencia, reproduce aspectos de la Constitución de 1979 y, en segundo lugar, profundiza y crea nuevos procedimientos y le da autonomía al Tribunal.<sup>38</sup>

El presidente de la Comisión de Constitución del CCD hizo una revelación importante pues reconoció el peso de la opinión de los especialistas en el sentido que no se debía eliminar al Tribunal Constitucional. Su postura fue respaldada por el congresista Carlos Ferrero, quien fue el único miembro de la mayoría que, a nivel de la Comisión, insistía en reinstaurar el TC:

El señor FERRERO COSTA (NM- C90).-

[...]

Es decir, esta mañana estamos modificando la parte del proyecto que proponía una Sala especial de la Corte Suprema para ver los asuntos constitucionales. Y estamos modificando eso para sugerir que nuestros colegas nos acompañen en implantar un Tribunal de Garantías Constitucionales con algunas modificaciones. El motivo de esta propuesta es el siguiente.

En primer lugar se ha llegado a la conclusión, después de todo el debate en la Comisión de Constitución, que la permanencia en la Corte Suprema de una sala que dentro del Poder Judicial estuviera dedicada a declarar la inconstitucionalidad o no de las leyes, no es el camino más adecuado para que este Tribunal tenga absoluta independencia [...], la Comisión cree necesario reconocer que la mayoría, en nuestras consultas a especialistas en derecho constitucional, han opinado a favor de mantener el Tribunal de Garantías Constitucionales.

Reconoce la Comisión también que dentro de ese criterio tanto el Colegio de Abogados de Lima, como los ex decanos del Colegio de Abogados de Lima, como la Comisión Andina de Juristas y como los constitucionalistas, digamos, por citar solamente algunos: Domingo García Belaunde, Jorge Power Manchego Muñoz y Marcial Rubio Correa, entre otros, han sugerido que se mantenga el Tribunal de Garantías Constitucionales.<sup>39</sup>

38 Congreso Constituyente Democrático, *Debate Constitucional Pleno 1993, Constitución Política de 1993, Diario de los Debates*, tomo III, 10.8.93 al 3.9.93, Publicación Oficial, Lima, 1998, pág. 1967.

39 *Ibid.*, pág. 1968.



Según lo manifestado por Carlos Ferrero, se concluye que, durante el mes y días que media entre la presentación del dictamen de la comisión en mayoría al pleno del CCD, los líderes de la bancada mayoritaria en el debate constitucional, Torres y Torres Lara y Ferrero, fueron persuadidos de la pertinencia de mantener el Tribunal Constitucional. Este hecho no deja de ser positivo, pues gracias a la posición permeable de ambos políticos se logró que hoy el Perú tenga un Tribunal Constitucional. Igualmente, debe destacarse el argumento según el cual un tribunal independiente podría efectuar mejor la competencia de control de la constitucionalidad de las leyes.

En posición contraria, el vicepresidente de la Comisión de Constitución, Enrique Chirinos Soto, protestó por el cambio de propuesta para restituir el Tribunal Constitucional:

El señor CHIRINOS SOTO (R).-

[...] Señor Presidente: Previamente, quisiera dejar constancia de que la mayoría, en la Comisión de Constitución se ha reunido por su cuenta y ha tomado la atribución de cambiar sustancialmente el proyecto tal como fue aprobado en la Comisión de Constitución. No han tenido la cortesía de citar a nadie que no fueran ellos mismos, ni siquiera a quien, como yo, los ha acompañado lealmente en la mayor parte del debate constitucional.<sup>40</sup>

La respuesta y aclaración del presidente de la Comisión de Constitución no se hizo esperar:

El señor TORRES Y TORRES LARA (NM- C90).-

[...]

Lamentablemente, el doctor Chirinos Soto llegó con cierto tiempo de atraso y no escuchó la parte central de mi exposición.

Dije que el proyecto que sustentamos es el que está presentado y que hemos flexibilizado algunos puntos fundamentales. El principal de ellos –señalé– es la autonomía del Tribunal Constitucional, aspecto que ha sido ampliamente debatido [...].

No existe en este momento, doctor Chirinos Soto, un proyecto aprobado por la Comisión en mayoría. Hay ideas que se están planteando –como las que ha planteado el doctor Ferrero–, que



---

40 *Ibid.*, pág. 1970.

pueden ser materia de introducción y que tenemos el mejor espíritu de flexibilidad.<sup>41</sup>

Chirinos Soto insistió en su crítica a la restitución del Tribunal Constitucional:

El señor CHIRINOS SOTO (R).-

[...]

De todas maneras, no deja de ser interesante que se hayan tomado la atribución de cambiar lo que habíamos previsto, una Sala Constitucional de la Corte Suprema, por un renacimiento del Tribunal de Garantías Constitucionales.

Yo debo decir que no es exacto, contra lo que ha dicho el doctor Ferrero, que todas las personas consultadas hayan opinado en ese sentido. Yo recuerdo perfectamente [...]. El doctor Aguirre Roca nos dijo que, en definitiva, daba lo mismo que esta función estuviera en un tribunal aparte o en una sala constitucional de la Corte Suprema.

Yo me oponía al Tribunal de Garantías Constitucionales en cuanto fuera otro cuerpo, otra autonomía [...].

La mayoría está creando ahora una segunda Cámara, una segunda Cámara más poderosa que el Congreso elegido por el pueblo. Una segunda Cámara que tiene un poder directo sobre cualquier ley que apruebe el Congreso. Una segunda Cámara formada por cinco personas [...].<sup>42</sup>

Es interesante la crítica de Chirinos Soto, pues muchos años después, cuando el Tribunal Constitucional ya estaba en pleno funcionamiento, sobre todo a partir del año 2004, se acusaba al TC de haberse convertido en una segunda cámara, sobre todo cuando algunos congresistas no estaban de acuerdo con sus sentencias.<sup>43</sup> De otro lado, la posición de Aguirre Roca, en el sentido de que

41 *Ibid.*, pág. 1971.

42 *Ibid.*

43 «Los magistrados del TC han sido elegidos indirectamente. Por el parlamento y no por el pueblo. Y es el órgano de control de la Constitución y debe actuar indiscutiblemente en defensa a ultranza de los Derechos Humanos, en virtud de reglas metapositivas no escritas, sin más limitación que su sentido de autolimitación; pero no puede autoerigirse en Senado, porque, si lo pretende, sus decisiones constitucionalizadoras serían inconstitucionales [...]». En: Valle Riestra, Javier, «Absolución a la consulta de los miembros de la Comisión de Constitución del Congreso de la República del Perú sobre las competencias del Tribunal Constitucional», 17 de mayo de 2004, [http://www.justiciaviva.org.pe/tc\\_aldia/debate\\_actual/fiel\\_periodistas/opinion\\_valle-riestra.pdf](http://www.justiciaviva.org.pe/tc_aldia/debate_actual/fiel_periodistas/opinion_valle-riestra.pdf), pág. 4, consulta: 26 de febrero de 2014.



«daba lo mismo que esta función estuviera en un tribunal aparte o en una sala constitucional de la Corte Suprema», tenía respaldo en la realidad latinoamericana donde en algunos países sus cortes supremas tienen salas constitucionales como en Venezuela, Paraguay, Costa Rica, Honduras, Nicaragua y El Salvador.<sup>44</sup>

El mismo congresista continuó con sus críticas y las razones por las que se oponía a la instauración del Tribunal Constitucional, demostrando su talante conservador y apegado a la tradición y al pasado.

El señor CHIRINOS SOTO (R).-

[...]

El juez, en el Perú, no sólo tiene la potestad sino que está obligado a preferir la Constitución sobre la ley que la contradiga.

Siempre he pensado que ése es un instrumento de control suficiente y que no necesitamos ir al sistema europeo. En el sistema europeo existen tribunales, desde el que inventó Hans Kelsen para la primera Constitución republicana de Austria, a fines de la primera guerra mundial; existen tribunales especiales, tribunales superiores, tribunales constitucionales que declaran, en abstracto y no en el caso sub júdice, si una ley es inconstitucional.

Con la característica tendencia al abuso que tenemos en el Perú, hemos adoptado los dos sistemas. Y tenemos el sistema norteamericano de la potestad de la Corte Suprema, así como, desde la Constitución de 1979 que repetimos ahora, el sistema europeo y paralelo del Tribunal de Garantías Constitucionales.<sup>45</sup>

La tesis de Chirinos Soto es discutible. Desde la Constitución de 1979, tenemos los dos sistemas clásicos de control constitucional –difuso y concentrado– y eso es bueno, porque el ciudadano y los órganos constitucionales tienen más vías procesales para garantizar y defender la Constitución y los derechos fundamentales. Solo una visión conservadora y anclada al pasado plantearía reducir las mayores garantías procesales que nuestro modelo de jurisdicción constitucional tiene desde 1979.

44 Se podría sostener que los tribunales constitucionales constituyen una etapa superior de evolución de la jurisdicción constitucional. De esta manera, en el siglo XIX, el control de constitucionalidad de las leyes se otorgaba al Poder Judicial y, en el siglo XX, se asigna a un ente autónomo como el Tribunal Constitucional, o se crea una sala especializada dentro de la Corte Suprema, lo que confirma una tendencia a la especialización.

45 Congreso Constituyente Democrático, ob. cit., pág. 1972.



Una posición también crítica, pero menos radical, fue la sostenida por la congresista Martha Chávez. Ella sostuvo que siempre el Congreso tendrá la última palabra, porque si los congresistas no están de acuerdo con la posición del TC tendrían el camino de la reforma constitucional; el criterio de autoridad sobre la razonabilidad. En el fondo, en aquella época, la aceptación del TC como *supremo* o solo como intérprete de la Constitución no era muy aceptada. De esta manera lo manifestó la mencionada congresista:

La señorita CHÁVEZ COSSÍO (NM- C90).-

[...]

Por último, en lo que se refiere a la preocupación del doctor Chirinos Soto sobre el poder que se estaría dando a esta Sala o al Tribunal de Garantías Constitucionales, considero que esa preocupación no es del todo correcta por cuanto siempre, aún cuando se diga que el Tribunal o la Sala Constitucional es el supremo árbitro de la constitucionalidad de las normas o el supremo intérprete de la Constitución, siempre el Congreso va a estar por encima de esa decisión. Imaginemos el caso de que el Tribunal o la Sala Constitucional resolvieran que la Constitución quiere decir tal cosa y resulte que a entender de los congresistas ése no es el sentido de la Constitución, pues lo que hará el Congreso será, vía los mecanismos de reforma constitucional, en el año siguiente, precisar el texto constitucional con el sentido que realmente el Congreso considera debe darse a esa norma constitucional.

Por tanto, siempre el Congreso, siempre un poder elegido por el pueblo estará por encima de ese Tribunal de Garantías Constitucionales estableciendo el real alcance del texto constitucional a través de la precisión de su articulado.<sup>46</sup>

La congresista postuló que el Parlamento tiene una posición superior al TC porque puede modificar la Constitución.<sup>47</sup> El pronóstico de Martha Chávez Cossío no ha sucedido hasta hoy, pues el Congreso ha aceptado la

46 *Ibid.*, pág. 1977.

47 Esa postura debe ser matizada porque el Congreso de la República también tiene límites a su poder de reforma de la Constitución. Varios años después de lo expresado por la citada congresista, en enero de 2003, el Tribunal Constitucional en su sentencia recaída en el Exp. N.º 0014-2002-AI/TC, fundamentos del 71 al 77, establecerá que la reforma constitucional tiene límites formales y materiales. En: Tribunal Constitucional del Perú, <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00014-2002-AI.html>, consulta: 3 de abril de 2014.



autoridad del TC en materia de interpretación de la Constitución y no se ha producido una reforma constitucional para corregir al TC.

Retomando la discusión sobre si la función de control de la constitucionalidad debe estar en manos del TC o del Poder Judicial, el exmagistrado de la Corte Suprema y exconstituyente, César Fernández Arce, manifestó:

El señor FERNÁNDEZ ARCE (NM-C90).-

[...]

Pero quiero decir que, originalmente, yo pensaba que este organismo debía formar parte del Poder Judicial, ser una sala de la Corte Suprema, pero poco a poco, por varias razones, he ido perdiendo convicción en esta tesis.

En primer lugar, porque considero que la naturaleza, el contenido de los temas y la función que corresponde a este organismo jurisdiccional en materia constitucional es de carácter eminentemente político. Los valores son políticos fundamentalmente, en tanto que los valores que resuelve el Poder Judicial ordinario no tienen ese contenido político.

[...]

El Tribunal de Garantías Constitucionales es un instrumento incomparable de paz jurídica y de renovación de los consensos fundamentales, que son los que sostienen la Constitución.

En la mayoría de los países, concretamente en Europa, los tribunales de garantías constitucionales son autónomos e independientes de la jurisdicción ordinaria. Creo que ésta es la posición más saludable, más conveniente.

Por consiguiente, debo señalar que este tema es muy importante y considero que el organismo encargado de la justicia constitucional debe ser un organismo autónomo e independiente del Poder Judicial, por lo cual su composición debe originarse por concurso público.<sup>48</sup>



---

48 *Ibid.*, pág. 1979.

Como puede apreciarse, en aquella época y aún hoy, existía reticencia de algunos jueces ordinarios por resolver conflictos jurídicos de origen o contenido político. Precisamente, el éxito del Tribunal Constitucional en el Perú, sobre todo con la presidencia del doctor Javier Alva Orlandini (2003-2005), fue entrar completamente en la solución de casos que tenían un fuerte contenido *político*, cuando ameritaba un pronunciamiento de fondo, estimando o rechazando las demandas.

El mismo congresista abunda en las razones por las cuales cambió su posición, entre las que destaca la especialidad en materia constitucional, que solo un órgano externo puede controlar y corregir a las salas de la Corte Suprema y porque es la opinión mayoritaria de los constitucionalistas:

El señor FERNÁNDEZ ARCE (NM-C90).-

[...]

[...] Estoy convencido de que tiene que ser un organismo separado del Poder Judicial, porque esto requiere una especialidad y una independencia muy especiales. En segundo lugar, ¿qué sucedería si este Tribunal fuera parte de la Corte Suprema –una Sala Constitucional– y tuviera que revisar en casación resoluciones judiciales? ¿Contaría con la independencia necesaria para poder casar las resoluciones expedidas por otras Salas de la Corte Suprema? Yo, sinceramente, creo que no.

[...] y también porque casi todos los constitucionalistas con los que hemos conversado piensan que es saludable el establecimiento de un Tribunal de Garantías Constitucionales independiente.<sup>49</sup>

La opinión de Fernández Arce, sobre la casi nula posibilidad de que una sala constitucional de la Corte Suprema pudiera anular alguna resolución de las otras salas –civil o penal– de la misma Corte, es importante porque él no solo fue magistrado supremo sino presidente del Poder Judicial. Confirmando lo expresado por Fernández Arce, de la revisión de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de 1996 a 2009, en que estuvo vigente la competencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema para intervenir en segunda instancia en los amparos contra resoluciones judiciales, casi nunca se anuló alguna resolución de las salas penales o civiles de la Corte Suprema.

49 *Ibid.*, pág. 1981.



Similares argumentos sostuvo un congresista de la minoría:

El señor VELÁSQUEZ GONZÁLES (FNTC).-

[...]

El Tribunal de Garantías Constitucionales debe ser algo autónomo, una organización totalmente independiente del Poder Judicial, es decir, desligada del poder político.<sup>50</sup>

[...]

Para nosotros el Tribunal de Garantías Constitucionales es algo sumamente importante. No sé el porqué de la decisión para que ahora este Tribunal de Garantías Constitucionales pase a ser una dependencia más del Poder Judicial.

[...]

Suprimir el Tribunal de Garantías Constitucionales y sustituirlo por el Poder Judicial podrá, eventualmente, originar serios conflictos; por ejemplo, quién podría controlar los actos inconstitucionales cometidos por este Poder Judicial.<sup>51</sup>

Otro congresista del mismo partido que el anterior también se pronunció por mantener al Tribunal Constitucional:

El señor ROGER CÁCERES VELÁSQUEZ (FNTC).-

[...]

[...] pero resulta que en el mundo se viene imponiendo –así como se va imponiendo la desaparición de la pena de muerte– la conformación de tribunales de garantías constitucionales separados de la Corte Suprema.<sup>52</sup>

El Partido Popular Cristiano (PPC), con influencia en los debates de la Constitución de 1993, se pronunció también por la independencia del TC. A través de uno de sus voceros autorizados sostuvo:

El señor FLORES-ARÁOZ ESPARZA (PPC).-

[...]

---

50 *Ibid.* pág. 1982.

51 *Ibid.* pág. 1983.

52 *Ibid.* pág. 1986.



Considero que la institución del Tribunal de Garantías Constitucionales es conveniente; y saludo la rectificación que está haciendo la bancada de la mayoría para incluir al Tribunal de Garantías Constitucionales como un ente de control constitucional diferente de lo que es la Corte Suprema, como venía en el primer proyecto, en que era una sala especializada.

En el mundo, para el control constitucional hay dos sistemas: el de la propia judicatura ordinaria y el de un tribunal totalmente diferente. En el Perú habíamos escogido, en la Constitución de 1979, un tribunal diferente [...].

En consecuencia, no podemos satanizar las instituciones simplemente por los aciertos o desaciertos que hayan podido tener sus miembros. Las instituciones están compuestas por seres humanos, tienen errores y aciertos, triunfos y derrotas, sus dudas y sus maduras; pero no por eso debemos dejar las instituciones de lado.

Por eso, señor, creo que ha sido buen criterio que la mayoría se rectifique en este punto.<sup>53</sup>

Desde la bancada parlamentaria de izquierda también se opinó por la restitución del TC:

El señor CASTRO GÓMEZ (MDI).-

[...]

¿Quién controlaría los actos inconstitucionales cometidos por el Poder Judicial? ¿Ellos mismos a través de la Sala Constitucional? El sesenta por ciento de las acciones de amparo están hechas precisamente contra jueces o autoridades judiciales y ellos actuarían inconvenientemente como juez y parte.

Por esto, señor Presidente, nos ratificamos en la propuesta de que el órgano de control constitucional deba ser el Tribunal de Garantías Constitucionales.<sup>54</sup>

De esta manera fue el debate sobre cómo en el pleno del CCD se restituyó el Tribunal Constitucional y se descartó la propuesta de asignar el control de la constitucionalidad al Poder Judicial. Se ha podido comprobar que, gracias al debate constitucional, se pudo mantener al TC que se ha constituido en uno de los aciertos de la Constitución de 1993.

53 *Ibid.* pág. 1988.

54 *Ibid.* pág. 1997.



Otro aspecto relevante del debate constitucional, que debe mencionarse, es el referido al sistema de elección de magistrados. Una de las propuestas de la mayoría gobiernista en el CCD fue la conformación independiente del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) al momento de nombrar a los magistrados,<sup>55</sup> ya que, en la Constitución de 1979, el presidente de la República nombraba a los magistrados a propuesta del Consejo Nacional de la Magistratura.<sup>56</sup> Considerando que, según el proyecto de mayoría de la Comisión de Constitución, sería una sala de la Corte Suprema la encargada del control de constitucionalidad, el nombramiento de los magistrados correspondía al CNM. Sin embargo, habiendo variado la posición de la mayoría restituyendo el Tribunal Constitucional, hasta ese momento se mantuvo la posibilidad de que el CNM nombre a los magistrados del TC. Al respecto, veamos la postura de la mayoría:

55 Constitución Política del Perú de 1993

«Artículo 155.- Son miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, conforme a la ley de la materia:

Uno elegido por la Corte Suprema, en votación secreta en Sala Plena.

Uno elegido, en votación secreta, por la Junta de Fiscales Supremos.

Uno elegido por los miembros de los Colegios de Abogados del país, en votación secreta.

Dos elegidos, en votación secreta, por los miembros de los demás Colegios Profesionales del país, conforme a ley.

Uno elegido en votación secreta, por los rectores de las universidades nacionales.

Uno elegido, en votación secreta, por los rectores de las universidades particulares.

El número de miembros del Consejo Nacional de la Magistratura puede ser ampliado por éste a nueve, con dos miembros adicionales elegidos en votación secreta por el mismo Consejo, entre sendas listas propuestas por las instituciones representativas del sector laboral y del empresarial.

Los miembros titulares del Consejo Nacional de la Magistratura son elegidos, conjuntamente con los suplentes, por un período de cinco años».

56 Constitución Política del Perú de 1979

«Artículo 245.- El Presidente de la República nombra a los Magistrados, a propuesta del Consejo Nacional de la Magistratura.

El Senado ratifica los nombramientos de los Magistrados de la Corte Suprema.

Artículo 246.- El Consejo Nacional de la Magistratura está integrado en la siguiente forma:

El Fiscal de la Nación que lo preside.

Dos representantes de la Corte Suprema.

Un representante de la Federación Nacional de Colegios de Abogados del Perú.

Un representante del Colegio de Abogados de Lima, Y

Dos representantes de las Facultades de Derecho de la República.

Los miembros del Consejo son elegidos cada tres años. No están sujetos a mandato imperativo.

Son remunerados con dietas que se fijan en el Presupuesto General de la República.

La ley establece la organización y funcionamiento del Consejo. Este se reúne cada vez que sea necesario».



El señor FERRERO COSTA (NM-C90).-

[...] Eso nos da un Consejo de la Magistratura que, a nuestro entender, es lo suficientemente independiente en su conformación como para ponerse por encima de los demás organismos del Estado. Y estamos sugiriendo que el Consejo de la Magistratura sea el que nombre al Tribunal de Garantías Constitucionales. Sabemos que en otros países los nombra el Presidente de la República, en otros los nombra el Congreso; nosotros hemos preferido sugerir que lo nombre el Consejo de la Magistratura.<sup>57</sup>

La propuesta de Ferrero fue cuestionada por el exconstituyente Enrique Chirinos Soto, aliado de la mayoría, quien propuso que se sea el Congreso de la República el encargado del nombramiento de los magistrados del TC:

El señor CHIRINOS SOTO (R).-

Para la constitución del Tribunal de Garantías Constitucionales, pienso que, en definitiva, deberíamos ir al sistema de la Constitución española. Los cinco miembros del Tribunal de Garantías deberían ser elegidos por el Congreso de la República –que nace del Pueblo–, con el voto de los dos tercios de sus miembros. Entonces, este Tribunal de Garantías Constitucionales, [...] representaría al Congreso, sería el producto de una transacción [...].<sup>58</sup>

Esta propuesta de Chirinos Soto fue la que prevaleció. A diferencia de la Constitución del 79 –que conformaba el TGC con magistrados designados por el Congreso, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial–,<sup>59</sup> en la Constitución de 1993 solo el Congreso de la República es el encargado del nombramiento de los magistrados, bajo el argumento de la legitimidad popular de la elección del Congreso y el alto consenso de la elección de sus miembros al ser elegidos por los dos tercios de los congresistas. Hasta ese momento del debate, algunos congresistas, como el citado, creían que el número de miembros del TC serían cinco y no siete como se fijó en el texto final.

57 *Ibid.* pág. 1970.

58 *Ibid.* pág. 1974.

59 Constitución Política del Perú de 1979

«Artículo 296.- El Tribunal de Garantías Constitucionales es el órgano de control de la Constitución. Se compone de nueve miembros. Tres designados por el Congreso; tres por el Poder Ejecutivo; y tres por la Corte Suprema de Justicia».



Las opiniones contrarias al nombramiento de los magistrados por parte del CNM, fueron compartidas, incluso, por congresistas de la propia mayoría:

El señor AMURÚZ GALLEGOS (NM-C90).-

[...]

Acá estamos tratando de formar un Tribunal de Garantías Constitucionales nombrado por un Consejo Nacional de la Magistratura, que en este caso se convertirá en un superpoder del Estado.<sup>60</sup>

Considerando que cada sala de la Corte Suprema estaba compuesta por cinco jueces, se debatió en torno del número de cinco magistrados para el TC. Fue por iniciativa del congresista Flores Aráoz que el TC se compondrá de siete magistrados:

El señor FLORES-ARÁOZ ESPARZA (PPC).-

¿Por qué el Tribunal debe tener cinco miembros? ¿Por qué no siete? ¿Por qué no trece? Por ejemplo, en España, son doce, en Italia quince. Cinco quizá es muy reducido, tal vez once sea exagerado, doce es exageradísimo; pero quizá un número de siete miembros podría ser idóneo para un organismo colegiado que tiene facultad de control constitucional y que, en el fondo, tiene también funciones de carácter político. No nos olvidemos que a través de las resoluciones de este Tribunal se emiten decisiones que tienen rango legislativo negativo, es decir, la derogación o abrogación de una norma que puede ser declarada constitucional [sic].

En consecuencia, es tal su importancia, [...] que un tribunal normal, como sería una sala de la Corte Suprema compuesta por cinco miembros, no sería lo idóneo para un tribunal de control jurisdiccional que tiene funciones muchísimo más altas. Sería más conveniente para la seguridad jurídica que muchísimos más ojos miraran lo que solamente ven diez ojos en la Corte Suprema.<sup>61</sup>

Se comprueba el énfasis que pone este congresista y también Fernández Arce sobre el carácter político del TC. Posición discutible, pues el TC es un órgano jurisdiccional, aún cuando, en efecto, la materia de sus controversias, en muchos casos, tenga carácter político.

60 *Ibid.* pág. 1985.

61 *Ibid.* pág. 1991.



Recogiendo las propuestas de los Congresistas que intervinieron en el debate, el congresista Ferrero, de la mayoría congresal, aceptó tales innovaciones:

El señor FERRERO COSTA.-

[...]

Y es que muchos congresistas han sugerido que los miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales no salgan necesariamente del Consejo de la Magistratura sino del propio Congreso de la República. Ésta es una tesis perfectamente legítima que existe en otros países y que la Comisión está tratando de recoger en una fórmula en ese sentido.

[...]

Perfecto si eso es lo que quiere el Congreso, que lo haga el propio Congreso. Nosotros no hemos venido con ésa fórmula, pero si nombrando el Congreso al Tribunal de Garantías Constitucionales hay un mayor consenso, la mayoría lo va a aceptar.

[...]

De tal manera que, si de ochenta congresistas más de setenta quieren un tribunal independiente, sólo queda que se lo expliquemos a la opinión pública –para lo cual no usaré este recinto hoy día– y que sigamos adelante, porque respecto de este punto hay un consenso muy grande en el Congreso. Lo que me releva de hacer una fundamentación sobre ese particular, y que, además, no es mérito sólo de mayorías y minorías sino la opinión casi unánime de todos los constitucionalistas que han sido consultados, más el Colegio de Abogados, los decanos anteriores, el Decano actual, además de la conferencias realizadas donde han participado especialistas sobre ese tema, más la Comisión de Juristas y tres, cuatro o cinco constitucionalistas a quienes debo mencionar de una vez para no olvidarme.

Quiero agradecer públicamente los comentarios y el apoyo brindado a este capítulo por Domingo García Belaunde, por los doctores Samuel Abad, Francisco Eguiguren, Jorge Power Manchego Muñoz, quienes en forma personal, a veces verbalmente y a veces por escrito, nos han ayudado a mejorar el proyecto.



Y para que la lista no esté incompleta, finalmente tengo que revelar el nombre [...] del profesor Jorge Danós Ordoñez, a quien yo públicamente agradezco la muy importante contribución que ha hecho en éste y otros capítulos.<sup>62</sup>

Finalizada la discusión en el pleno del CCD, en la 29.<sup>a</sup> L-1 sesión vespertina del jueves, 12 de agosto de 1993, bajo la presidencia del señor Jaime Yoshiyama y de la señora Luz Salgado de Rubianes Paredes, se aprobó el texto de los artículos correspondientes al Título V, sobre garantías constitucionales:

#### Título V

#### Garantías Constitucionales

[...]

Artículo 220.- El Tribunal Constitucional es el órgano de control de la Constitución. Es autónomo e independiente. Se compone de siete miembros. Son elegidos por cinco años.

Para ser miembro del Tribunal Constitucional se exige los mismos requisitos que para ser vocal de la Corte Suprema. Le alcanzan las mismas incompatibilidades. Gozan de la misma inmunidad y prerrogativa que los congresistas. Son irremovibles en forma inmediata en sus cargos.

Los miembros del Tribunal Constitucional son elegidos por el Congreso de la República en elección con el voto favorable de por lo menos dos tercios del número legal de sus miembros. No pueden ser elegidos magistrados del Tribunal constitucional los jueces o fiscales si no han dejado el cargo con un año de anticipación.

Artículo 221.- Corresponde al Tribunal Constitucional:

- 1.- Conocer, en instancia única, la acción de inconstitucionalidad.
- 2.- Conocer, en última instancia, las resoluciones denegatorias de hábeas corpus, amparo, hábeas data y acción de cumplimiento.
- 3.- Conocer los conflictos de competencias o atribuciones asignadas por la Constitución, conforme a ley.

[...].<sup>63</sup>

---

62 *Ibid.* pág. 1999.

63 *Ibid.* pág. 2010.



## II. El Tribunal Constitucional del Perú en la Constitución de 1993

### 2.1. El Tribunal Constitucional como órgano constitucional

En este apartado se analizarán el concepto de órgano constitucional, las normas de la Constitución Política del Perú de 1993 y de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y las características principales del Tribunal: órgano jurisdiccional, órgano colegiado y órgano especializado.

Los órganos constitucionales son esenciales para la existencia y funcionamiento del Estado constitucional y son creados directamente por la Constitución. Sobre este punto Manuel García Pelayo señala:

[...] los órganos fundamentales del Estado no pueden ser otros que aquellos que reciben directamente de la Constitución su *status* y competencias esenciales a través de cuyo ejercicio se actualiza el orden jurídico político fundamental proyectado por la misma Constitución.<sup>64</sup>

Los órganos constitucionales se encuentran en una posición de paridad política y jurídica en relación a los otros órganos constitucionales:

Todos los órganos constitucionales pertenecen al mismo rango jurídico-público. No son agentes, comisionados, partes integrantes o subórganos de otros órganos, sino que cada uno de ellos es supremo *in suo ordine*, lo que en una estructura racionalizada del Estado quiere decir que son jurídicamente independientes de los demás órganos en el ejercicio de las competencias que le han sido asignadas por el orden constitucional y entre las que se comprende el establecimiento de reglas para su organización y procedimientos internos. De acuerdo

---

64 García Pelayo, Manuel, «El “status” del Tribunal Constitucional», en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, N.º 1, año I, enero-abril, 1981, pág. 13.

con el principio de división de funciones y poderes del Estado, la paridad jurídica de los órganos constitucionales es compatible con el predominio de uno de ellos con relación al ejercicio de sus propias competencias, y con las potestades que el orden constitucional pueda conferir a otros órganos para el nombramiento de sus titulares, para iniciar su acción o para ciertas formas de control, siempre que no afecten a su independencia decisoria.<sup>65</sup>

En el inicio del Estado moderno, se hablaba de poderes del Estado, pero, a partir de mediados del siglo XX, los poderes del Estado también están comprendidos dentro del concepto de órganos constitucionales y se debe a que el Estado, a través de sus órganos, tiene más funciones que las clásicas de gobernar, legislar y juzgar. Precisamente, el ordenamiento constitucional peruano ha encargado la función de control de constitucionalidad al Tribunal Constitucional.

Sobre el Tribunal Constitucional español como órgano constitucional, Manuel García Pelayo señala:

A esta clase de órganos pertenece el Tribunal Constitucional en tanto que, como regulador de la constitucionalidad de la acción estatal, está destinado a dar plena existencia al Estado de derecho y a asegurar la vigencia de la distribución de poderes establecida por la Constitución, ambos componentes inexcusables en nuestro tiempo del verdadero *Estado constitucional*.<sup>66</sup>

Sabela Oubiña Barbolla ha reseñado, siguiendo a García Pelayo, sobre la condición de órgano constitucional del Tribunal Constitucional lo siguiente:

La condición de órgano constitucional u órgano estatal directo, únicamente la poseen los que ocupan una posición *fundamental e insustituible* en el modelo de Estado, cuya *estructura* viene fijada por la Constitución y, además, se encuentran en una *posición de paridad* respecto de los restantes órganos constitucionales. Los órganos constitucionales «no pueden ser otros que los que reciben directamente de la Constitución su *status* y *competencias* esenciales, a través de cuyo ejercicio se actualiza el orden jurídico político fundamental proyectado por la misma Constitución». Todas estas características las reúne nuestro Tribunal Constitucional.<sup>67</sup>

65 En: García Pelayo, Manuel, ob. cit. pág. 23.

66 *Ibid.* pág. 15.

67 Oubiña Barbolla, Sabela, *El Tribunal Constitucional. Pasado, presente y futuro*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pág. 69.



Lo mismo se puede decir del caso peruano que, desde el año 2001, viene cumpliendo plenamente su función constitucional.<sup>68</sup> En términos generales, se puede afirmar que el Tribunal Constitucional del Perú goza de la legitimidad política y social que lo convierte en el garante de la Constitución y del sistema constitucional, ya que sus decisiones se acatan y cumplen, tanto por los organismos estatales como por los particulares.

Sobre el carácter de órgano constitucional, el Tribunal Constitucional del Perú ha establecido:

En efecto, el Tribunal Constitucional es el órgano de control de la Constitución, no es uno más y esa es su principal función. Es autónomo e independiente y sólo está limitado por la Constitución, de la cual es su custodio y garante, porque así lo decidió el Poder Constituyente que le encomendó tal tarea. Por tanto, si bien como órgano constitucional no es superior a los Poderes del Estado ni a otros órganos constitucionales, tampoco está subordinado a ninguno de ellos, pues es autónomo e independiente, y sus relaciones se dan en un marco de equivalencia e igualdad, de lealtad a la Constitución, de firme defensa de la democracia y de equilibrio. En efecto, en nuestra época el equilibrio no es solo entre poderes del Estado, puesto que las Constituciones modernas han creado órganos constitucionales autónomos que antes no existían. Tal principio también debe regir las relaciones entre los poderes del Estado y los órganos constitucionales y de estos últimos entre sí.<sup>69</sup>

El propio Tribunal Constitucional peruano ha reconocido su singular tarea y el papel preeminente que tiene en nuestro sistema jurídico para resolver las controversias que se susciten con motivo de la interpretación, aplicación y vulneración de la Constitución Política del Perú de 1993.

68 Consideramos el año 2001 como punto de partida, pues se restituyó plenamente el sistema democrático en el Perú. Desde 1996 hasta 1997, el TC funcionó, pero con cortapisas legales y políticas; y desde 1997 hasta 2000, el Tribunal Constitucional solo funcionó con cuatro magistrados debido a la arbitraria e inconstitucional destitución de tres magistrados en mayo de 1997, perpetrada por la mayoría del Congreso de la República de aquella época. Para que el TC funcionara solo con cuatro magistrados, el Congreso expidió la Ley N.º 26801 del 29 de mayo de 1997 que permitió al TC conocer de los casos de amparo, *habeas corpus*, *habeas data*, cumplimiento y conflicto de competencias. Durante aquellos años, el TC no pudo cumplir con el control concentrado de constitucionalidad de las leyes.

69 STCP recaída en el Exp. N.º 00047-2004-AI/TC, de fecha 8 de mayo de 2006, fundamento 33.



En el caso peruano, el parámetro de interpretación constitucional del Tribunal Constitucional como órgano constitucional se da a partir del artículo 201.º de la Constitución y del artículo 1.º de la LOTC:

El artículo 201º de la Constitución establece: «El Tribunal Constitucional es el órgano de control de la Constitución. Es autónomo e independiente».

El artículo 1.º de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional dispone:

Artículo 1.- El Tribunal Constitucional es el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad. Es autónomo e independiente de los demás órganos constitucionales. Se encuentra sometido sólo a la Constitución y a su Ley Orgánica.

Por tanto, conforme al ordenamiento constitucional, el Tribunal Constitucional es el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad. Solo está sometido a la Constitución y a su Ley Orgánica, es autónomo e independiente, y es, en definitiva, un órgano constitucional.

### **2.1.1. El Tribunal Constitucional como órgano jurisdiccional**



68

Algunos autores consideran que las facultades del Tribunal Constitucional son de naturaleza política. Por esta razón, Jorge Carpizo señala:

Fácil, entonces, es constatar que la labor del Tribunal Constitucional constituye por esencia una función política, enmarcada dentro de la Constitución, que se actualiza a través de la jurisdicción y con técnicas, metodologías y parámetros jurídicos, sin desconocer los aspectos valorativos y axiológicos en su interpretación.<sup>70</sup>

En la misma línea, pero con matices, hay quienes, sin dejar de reconocer la configuración del TC como órgano jurisdiccional, también le atribuyen el carácter de órgano político. En ese sentido, César Landa Arroyo afirma:

En consecuencia, Tribunal Constitucional [sic] si bien es un órgano jurisdiccional, se diferencia de la actividad del Poder Judicial, por cuanto la jurisdicción constitucional entra dentro del dominio de lo político. Es que como ha recordado Leibholz: «bajo cada litigio constitucional se esconde una cuestión política susceptible de convertirse en un problema de poder». Por ello, las sentencias

---

70 Carpizo, Jorge, *El Tribunal Constitucional y sus límites*, Editora y Librería Jurídica Grijley, Lima, 2009, pág. 44

constitucionales tienen, en determinadas circunstancias, un extraordinario impacto en el juego político del Estado y la nación. Para lo cual en el Perú está concebido el Tribunal Constitucional.<sup>71</sup>

Por otro lado, un sector importante de la doctrina privilegia el carácter jurisdiccional del Tribunal Constitucional. Al respecto, Eduardo García de Enterría precisa:

Es, pues, cierto que el Tribunal decide conflictos políticos, *pero lo característico es que la resolución de los mismos se hace por criterios y métodos jurídicos*, y esto no sólo formalmente, según la famosa objeción de Schmitt (la justicia constitucional como política *justizförmig* o en forma judicial), sino materialmente, *administering the law by processes of rigorous legal logic*, administrando el Derecho por cauces de rigurosa lógica jurídica, o, en términos del juez Frankfurter, esforzándose por alcanzar «the achievement of justice between man and man, between man and state, through reason called law» (la realización de la justicia entre hombre y hombre, entre hombre y Estado, por medio de la razón llamada Derecho).<sup>72</sup>

En esta misma línea, Manuel García Pelayo sostiene:

El Tribunal Constitucional decide en forma de sentencia, con arreglo a unas normas preestablecidas y siguiendo un procedimiento contradictorio, sobre las pretensiones formuladas en términos de Derecho, que le someten las partes legitimadas para ello por la Constitución y la LOTC. Es, pues, un verdadero Tribunal, si bien posee unas notas peculiares –en parte consecuencia de su carácter de órgano constitucional– que le dan un perfil propio.<sup>73</sup>

Respecto de España, Francisco Rubio Llorente nos comenta sobre este debate:

En 1978, como en 1931, estaba muy extendida la idea de que, pese a su denominación, el nuevo órgano, situado fuera de la organización judicial, era una institución *política*, aunque esa idea no suscitara la misma repulsa en los constituyentes del Estado de las Autonomías

---

71 Landa Arroyo, César, *Organización y funcionamiento del Tribunal Constitucional, Entre el Derecho y la Política*, Palestra Editores, Lima, 2011, pág. 44.

72 García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Tercera edición, Editorial Civitas, Madrid, 1994, pág. 178.

73 García Pelayo, Manuel, ob. cit. pág. 30.



que en los de la Segunda República. La advertencia es ahora indispensable, porque esa idea, de la que hay abundantes testimonios en los trabajos constituyentes, sigue viva y vigorosa todavía hoy y es ahora cuando estamos recogiendo los frutos de la desconfianza frente al Tribunal Constitucional que entonces se plasmó en algunos de los preceptos que la Constitución consagra al Poder Judicial y a los que frecuentemente se recurre para justificar el enfrentamiento del Tribunal Supremo con el Constitucional.<sup>74</sup>

Resulta ilustrativo este comentario dado que, en el Perú, en el debate constituyente de la Constitución de 1993, también se consideraba que el TC tenía carácter más político que jurisdiccional.<sup>75</sup>

Pablo Pérez Tremps también se inscribe en la línea del carácter jurisdiccional del Tribunal Constitucional. Al respecto, afirma:

Se trata, no obstante, de un órgano que realiza una auténtica función jurisdiccional, esto es: a) resuelve conflictos de acuerdo a Derecho ya que el Tribunal Constitucional está sujeto solamente a la Constitución y a su Ley Orgánica (art. 1.1 LOTC), y b) lo hace desde una posición de plena independencia, que se predica tanto del órgano como de cada uno de sus integrantes individualmente considerados.<sup>76</sup>



70

Juan José Gonzales Rivas, comentando la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional Español, indica:

La jurisdicción constitucional en España supone, con la Constitución y la Ley Orgánica reguladora del Tribunal, un intento de someter la acción política y los órganos del Estado a la disciplina constitucional. El Tribunal Constitucional juzga con arreglo a criterios y razones jurídicas sobre controversias jurídicamente formuladas que hacen referencia a limitaciones constitucionalmente establecidas al poder, al ámbito de acción libre de los distintos órganos que integran el Estado y son, en consecuencia, controversias que pueden tener matizaciones políticas, en cuanto que la disputa sobre el ejercicio, la distribución y el uso del poder constituyen el núcleo de la política.<sup>77</sup>

---

74 Rubio Llorente, Francisco, «El Tribunal Constitucional», en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, N.º 71, año 24, mayo-agosto, 2004, pág. 12.

75 Ver el debate Constitucional de 1993, tanto en la Comisión de Constitución como en el pleno, reseñado en el capítulo I del presente trabajo.

76 Pérez Tremps, Pablo, *Los procesos constitucionales. La experiencia española*, Palestra Editores, Lima, 2006, pág. 21.

77 Gonzales Rivas, Juan José (director-coordinador), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal*

Desde una óptica estrictamente procesal, Víctor Moreno Catena señala que la legitimación para pedir al TC un pronunciamiento jurídico fundamenta el carácter jurisdiccional del Tribunal Constitucional:

El Tribunal Constitucional es un órgano jurisdiccional, que sólo puede intervenir a demanda de una parte legitimada y para resolver una cuestión jurídica, y sus resoluciones tienen a la Constitución como único principio y fin, porque es el máximo intérprete y aplicador de los preceptos constitucionales.<sup>78</sup>

José Joaquim Gomes Canotilho, profesor de la Universidad de Coimbra, reseña el estado de la cuestión sobre el carácter político o jurisdiccional del Tribunal Constitucional:

Alguns autores vao mais longe, negando carácter jurisdiccional as funcoes de controlo da constitucionalidade e da legalidade exercidas por un tribunal desta natureza. As suas decisoes seriam, fundamentalmente, «decisoes políticas en forma de justicia», podendo, quanto muito classificar-se a jurisdicao constitucional como uma funcao autónoma, com carácter tendencialmente jurídico-constitucional.

Contra esta concepcao, que acentua o carácter político e a funcao sui generis dos tribunais constitucionais, sustenta outra corrente doutrinal ser o Tribunal Constitucional um órgão jurisdiccional, porque, tal como nos outros tribunais, as decisoes obtem-se de acordo com um «proceso» judicial através do qual se «diz» vinculativamente o «que é o direito» segundo a «medida» jurídico-material do direito constitucional. Além disso, o facto de o direito constitucional ser um «direito político» nao perturba a natureza jurídica da actividade do TC. Decisivo é, sim, que o fundamento e racionalidade das decisoes do TC se determinen por «um direito»- o direito constitucional. A jurisdicao constitucional reconduzir-se-ia, pois, a uma «jurisdicao autónoma» sobre «questoes constitucionais» (Friesenhan), ou, dito de outro modo, a uma jurisdicao directamente incidente sobre quoesoes constitucionais (Eichenberg). Os problemas constitucionais, num Estado de direito democrático, sao irreduzíveis a «questoes jurídicas» puras ou a «questoes políticas» «juridicamente disfarcadas». A dimensao política e a dimensao

---

*Constitucional*, La Ley, grupo Wolters Kluwer, Madrid, 2010, pág. 53.

78 Moreno Catena, Víctor, «Prólogo», en: Oubiña Barbolla, Sabela, *El Tribunal Constitucional. Pasado, presente y futuro*, ob. cit. pág. 25.



jurídica são as duas dimensoes necessarias e incindiveis das questoes constitucionais (Ridder), sendo tao unilateral classificar as funcoes exercidas por um tribunal constitucional como «funcoes políticas em forma jurisdiccional», como qualificá-las de «funcoes jurisdiccionais sobre matérias políticas». O que caracteriza decisivamente a funcao de um tribunal constitucional é a sua «jurisdiccionalidade» (Gerichtsförmigkeit) e a sua vinculacao a uma medida constitucional material de controlo (Schlaich).<sup>79</sup>

Las autorizadas opiniones citadas, que se inclinan por definir al Tribunal Constitucional como un órgano jurisdiccional, tienen gran fundamento y serían suficientes para optar por tal planteamiento. Sin embargo, seguidamente se efectuará un análisis jurídico constitucional para el caso peruano de por qué el TC debe ser configurado como órgano jurisdiccional.

Se debe enfatizar que una cosa es el origen político de los magistrados del Tribunal Constitucional o el proceso político de su elección, y otra cosa es el carácter jurisdiccional de la función. Sin desconocer que cada magistrado tiene una ideología, no se pueden resolver los casos en función de ella; si fuera de esta manera, el TC se convertiría en un órgano político que actuaría con criterios de oportunidad política. El único criterio válido que tiene el TC para resolver los casos es el de constitucionalidad.<sup>80</sup>



A mayor abundancia –si bien algunas controversias en materia de control de la constitucionalidad de las leyes, conflicto de competencias e incluso amparos y *habeas corpus*– pueden tener un trasfondo político, eso tampoco define al órgano como político. Lo que define al TC como un órgano jurisdiccional es a) su carácter autónomo e independiente, y b) las competencias jurisdiccionales establecidas en la Constitución. Por ello, la postura que considera al TC como un órgano jurisdiccional es la que más se ajusta a la Constitución.

### 2.1.1.1. Su carácter autónomo e independiente

El primer elemento para configurar al TC como órgano jurisdiccional es su carácter autónomo e independiente conforme al artículo 201.º de la Constitución Política del Perú. Del mismo modo, la Ley Orgánica del

---

79 Gomes Canotilho, José Joaquim, *Direito Constitucional e Teoría da Constituicao*, 7.ª edición, Almedina, Coimbra, 2003, pág. 679.

80 Conversación sostenida con el profesor José Carlos Remotti Carbonell el 25 de febrero de 2014.

TC establece que es autónomo e independiente de los demás órganos constitucionales y que se encuentra sometido solo a la Constitución y a su Ley Orgánica.<sup>81</sup> Siendo el TC un órgano jurisdiccional, es posible aplicarle complementariamente el inciso dos del artículo 139.º de la Constitución que garantiza la independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional. Estas disposiciones otorgan una garantía para que el TC pueda actuar libremente en el cumplimiento de sus atribuciones y competencias, y es la nota característica de los órganos jurisdiccionales. En efecto, los órganos constitucionales como el Congreso y el Ejecutivo pueden coordinar e incluso actuar de consuno. Por ejemplo, muchas veces ambos órganos constitucionales (Congreso y Ejecutivo) son dirigidos por un mismo partido y con ello, al orientar la política general del Estado en un determinado sentido, la *separación de poderes* es sustituida por la *colaboración de poderes*. Es decir, estos últimos órganos pueden no ser autónomos ni independientes en la realidad.

En relación al carácter autónomo del TC, Luis López Guerra indica:

En general, se admite que, para que un tribunal constitucional pueda desempeñar debidamente sus tareas, sin interferencias de otros órganos, debe disponer de una esfera de autonomía que afecte a ámbitos esenciales de su estructura y funcionamiento. Usualmente se señalan estos ámbitos como integrados por la autonomía reglamentaria, autonomía administrativa, autonomía financiera y autonomía de control o jurisdicción.<sup>82</sup>

Por su parte, el TC del Perú ha dicho:

37. De este modo, *prima facie*, puede entenderse la autonomía del Tribunal Constitucional como aquella garantía institucional mediante la cual se protege el funcionamiento del Tribunal Constitucional con plena libertad en los ámbitos jurisdiccionales y administrativos, entre otros, de modo que en los asuntos que le asigna la Constitución pueda ejercer libremente las potestades necesarias para garantizar su autogobierno, así como el cumplimiento de sus

---

81 «El Tribunal Constitucional [...] es un órgano jurisdiccional y, en consecuencia, ha de ejercer sus competencias de forma independiente, estando sujeto exclusivamente a la Constitución y a su Ley Orgánica por mandato del art. 1 de ésta. La naturaleza de su función y la independencia con la que ha de cumplirla son los principios que presiden su composición, organización y funcionamiento». En: Pérez Tremps, Pablo, ob. cit. pág. 37.

82 López Guerra, Luis, «La organización y la posición institucional de la justicia constitucional en Europa», en: *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, tomo I, Konrad Adenauer-Stiftung, Montevideo, 2004, pág. 96.



competencias. Ello implica además que los poderes del Estado u órganos constitucionales no pueden desnaturalizar las funciones asignadas al Tribunal Constitucional en tanto órgano de control de la Constitución.

38. Asimismo, debe destacarse que tal autonomía del Tribunal Constitucional si bien es atribuida por la Constitución también es limitada por ésta, de modo que el ejercicio de sus respectivas competencias no puede desvincularse parcial o totalmente del ordenamiento jurídico.<sup>83</sup>

Para el TC su autonomía es una garantía institucional para actuar libremente en el ámbito jurisdiccional y de autogobierno conforme a las competencias y atribuciones que le garantizan la Constitución y su Ley Orgánica.

Respecto de la independencia del TC, los criterios jurisprudenciales del Tribunal Constitucional establecen que:

- a) La independencia judicial debe ser entendida como aquella capacidad autodeterminativa para proceder a la declaración del derecho, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, dentro de los marcos que fijan la Constitución y la ley. En puridad, se trata de una condición de albedrío funcional.<sup>84</sup>
- b) El principio de independencia judicial exige que el legislador adopte las medidas necesarias y oportunas a fin de que el órgano y sus miembros administren justicia con estricta sujeción al derecho y a la Constitución. Sin que sea posible la injerencia de extraños –otros poderes públicos o sociales, e incluso órganos del mismo ente judicial– a la hora de delimitar e interpretar el sector del ordenamiento jurídico que ha de aplicarse en cada caso.<sup>85</sup>
- c) La independencia judicial debe percibirse como la ausencia de vínculos de sujeción política (imposición de directivas por parte de los órganos políticos) o de procedencia jerárquica al interior de la organización judicial en lo concerniente a la actuación judicial *per se*,

83 STCP recaída en el Exp. N.º 0005-2007-PI/TC, del 17 de setiembre de 2008, fundamentos 37 y 38.

84 STCP recaída en el Exp. N.º 00023-2003-AI/TC, del 28 de octubre de 2004, fundamento 28.

85 STCP recaída en el Exp. N.º 00023-2003-AI/TC, del 28 de octubre de 2004, fundamento 29.



salvo el caso de los recursos impugnativos, aunque sujetos a las reglas de competencia.<sup>86</sup>

- d) El principio de independencia judicial debe entenderse desde tres perspectivas, a saber:
- o Como garantía del órgano que administra justicia (independencia orgánica), por sujeción al respeto del principio de separación de poderes.
  - o Como garantía operativa para la actuación del juez (independencia funcional), por conexión con los principios de reserva y exclusividad de la jurisdicción.
  - o Como capacidad subjetiva, con sujeción a la propia voluntad de ejercer y defender dicha independencia. Cabe precisar que en este ámbito radica uno de los mayores males de la justicia ordinaria nacional, en gran medida por la falta de convicción y energía para hacer cumplir la garantía de independencia que, desde la primera Constitución republicana, se consagra y reconoce.<sup>87</sup>

El parámetro de constitucionalidad relativo al carácter independiente del TC, debe hacerse en base al mandato de la cuarta disposición final y transitoria de la Constitución, que establece que los derechos constitucionales se interpretan de conformidad con los tratados internacionales de derechos humanos, y al artículo V del Código Procesal Constitucional, que dispone que se debe seguir también la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). En tal sentido, para conformar dicho parámetro, se debe considerar el artículo 201.º de la Constitución; el artículo 1.º de la LOTC; el inciso 2 del artículo 139.º de la Constitución, que garantiza la independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional; y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional del Perú. Todo ello complementado con el artículo 8.º de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) sobre garantías judiciales que dispone que «toda persona tiene derecho a ser oída [...] por un juez o tribunal independiente» y los criterios jurisprudenciales de la Corte IDH sobre la independencia judicial.

86 STCP recaída en el Exp. N.º 00023-2003-AI/TC, del 28 de octubre de 2004, fundamento 31.

87 STCP recaída en el Exp. N.º 00023-2003-AI/TC, del 28 de octubre de 2004, fundamento 31.



Al respecto, los principales criterios de la Corte IDH sobre la independencia de los jueces establecen:

- a) Uno de los objetivos principales de la separación de poderes públicos es la garantía de la independencia de los jueces.
- b) La independencia de los jueces tiene un doble carácter: independencia institucional, en relación al órgano jurisdiccional, como sistema y la independencia individual del juez.
- c) El objetivo de la protección radica en evitar que el sistema judicial y sus integrantes sean sometidos a restricciones en el ejercicio de la función por parte de órganos ajenos al Poder Judicial e incluso por aquellos que ejercen funciones de revisión o apelación.<sup>88</sup>
- d) La garantía de la independencia judicial abarca la garantía contra presiones externas.
- e) El Estado debe abstenerse de realizar injerencias indebidas en el Poder Judicial o en sus integrantes, y debe prevenir dichas injerencias e investigar y sancionar a quienes las cometan.<sup>89</sup>



88 «Al respecto, la Corte resalta que si bien es cierto que la independencia y la imparcialidad están relacionadas, también es cierto que tienen un contenido jurídico propio. Así, esta Corte ha dicho que uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos es la garantía de la independencia de los jueces. Dicho ejercicio autónomo debe ser garantizado por el Estado tanto en su faceta institucional, esto es, en relación con el Poder Judicial como sistema, así como también en conexión con su vertiente individual, es decir, con relación a la persona del juez específico. El objetivo de la protección radica en evitar que el sistema judicial en general y sus integrantes en particular se vean sometidos a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de órganos ajenos al Poder Judicial o incluso por parte de aquellos magistrados que ejercen funciones de revisión o apelación». Corte IDH, Caso Apitz Barbera y otros (Corte Primera de lo Contencioso Administrativo) versus Venezuela, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 5 de agosto de 2008, serie C, N.º 182, párrafo 55.

89 «Para analizar si en el presente caso se desconoció la garantía de independencia judicial al aceptar el recurso de queja, la Corte recuerda que uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos, es la garantía de la independencia de los jueces, cuyo objetivo radica en evitar que el sistema judicial y sus integrantes se vean sometidos a restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de órganos ajenos al Poder Judicial o incluso por parte de aquellos magistrados que ejercen funciones de revisión o apelación. Además, la garantía de la independencia judicial abarca la garantía contra presiones externas, de tal forma que el Estado debe abstenerse de realizar injerencias indebidas en el Poder Judicial o en sus integrantes, es decir, con relación a la persona del juez específico, y debe prevenir dichas injerencias e investigar y sancionar a quienes las cometan». Corte IDH, Caso Atala Riffo y Niñas versus Chile, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de febrero de 2012, serie C, N.º 239, párrafo 186.

- f) Los jueces, a diferencia de los demás funcionarios públicos, cuentan con garantías debido a la independencia necesaria del Poder Judicial, lo cual la Corte ha entendido como esencial para el ejercicio de la función judicial.<sup>90</sup>
- g) Los justiciables tienen el derecho, derivado de la propia Constitución y de la Convención Americana, a que los jueces que resuelven sus controversias sean y aparenten ser independientes.<sup>91</sup>
- h) La independencia del Poder Judicial frente a los demás poderes estatales es esencial para el ejercicio de la función judicial.<sup>92</sup>
- i) Es necesario que se garantice la independencia de cualquier juez en un Estado de derecho y, en especial, la del juez constitucional en razón de la naturaleza de los asuntos sometidos a su conocimiento.<sup>93</sup>
- j) De ese derecho surgen dos obligaciones. La primera del juez y la segunda del Estado. El juez tiene el deber de ser independiente,

90 «Al respecto, la jurisprudencia de la Corte ha señalado que el alcance de las garantías judiciales y de la protección judicial efectiva para los jueces debe ser analizado en relación con los estándares sobre independencia judicial. Al respecto, en el caso *Reverón Trujillo* la Corte precisó que los jueces, a diferencia de los demás funcionarios públicos, cuentan con garantías debido a la independencia necesaria del Poder Judicial, lo cual la Corte ha entendido como esencial para el ejercicio de la función judicial». Corte IDH, Caso Chocrón Chocrón versus Venezuela, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 1 de julio de 2011, serie C, N.º 227, párrafo 97.

91 «Así, en el caso *Reverón Trujillo*, la Corte constató que los jueces provisorios en Venezuela ejercen exactamente las mismas funciones que los jueces titulares, esto es, administrar justicia. En consecuencia, el Tribunal señaló que los justiciables tienen el derecho, derivado de la propia Constitución venezolana y de la Convención Americana, a que los jueces que resuelven sus controversias sean y aparenten ser independientes. Para ello, el Estado debe ofrecer las garantías que emanan del principio de la independencia judicial, tanto a los jueces titulares como a los provisorios». Corte IDH, Caso Chocrón Chocrón versus Venezuela, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 1 de julio de 2011, serie C, N.º 227, párrafo 103.

92 «La Corte considera que el derecho a ser juzgado por un juez o tribunal imparcial es una garantía fundamental del debido proceso. Es decir, se debe garantizar que el juez o tribunal en el ejercicio de su función como juzgador cuente con la mayor objetividad para enfrentar el juicio. Asimismo, la *independencia* del Poder Judicial frente a los demás poderes estatales es esencial para el ejercicio de la función *judicial*». Corte IDH. Caso Palamara Iribarne versus Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 22 de noviembre de 2005, serie C, N.º 135, párrafo 145.

93 «Esta Corte considera necesario que se garantice la independencia de cualquier juez en un Estado de Derecho y, en especial, la del juez constitucional en razón de la naturaleza de los asuntos sometidos a su conocimiento. Como lo señalara la Corte Europea, la independencia de cualquier juez supone que se cuente con un adecuado proceso de nombramiento, con una duración establecida en el cargo y con una garantía contra presiones externas». Corte IDH, Caso del Tribunal Constitucional versus Perú, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 31 de enero de 2001, serie C, N.º 71, párrafo 75.



deber que cumple cuando juzga únicamente conforme a –y movido por– el derecho. Por su parte, el Estado tiene el deber de respetar y garantizar, conforme al artículo 1.º, inciso 1, de la Convención, el derecho a ser juzgado por un juez independiente.<sup>94</sup>

- k) Los Principios Básicos de las Naciones Unidas Relativos a la Independencia de la Judicatura, establecen que la independencia de la judicatura será garantizada por el Estado y proclamada por la Constitución o la legislación del país. Todas las instituciones gubernamentales y de otra índole respetarán y acatarán la independencia de la judicatura.<sup>95</sup>

Como puede apreciarse, los criterios jurisprudenciales del TC y la Corte IDH sobre la independencia judicial (aplicable al PJ y TC) constituyen un detallado y amplio catálogo de garantías para que el TC actúe de manera independiente en el ejercicio de sus competencias.



94 «El artículo 8.1 reconoce que “[toda persona tiene derecho a ser oída [...] por un juez o tribunal [...] independiente”. Los términos en que está redactado este artículo indican que el sujeto del derecho es el justiciable, la persona situada frente al juez que resolverá la causa que se le ha sometido. De ese derecho surgen dos obligaciones. La primera del juez y la segunda del Estado. El juez tiene el deber de ser independiente, deber que cumple cuando juzga únicamente conforme a –y movido por– el Derecho. Por su parte, el Estado tiene el deber de respetar y garantizar, conforme al artículo 1.1 de la Convención, el derecho a ser juzgado por un juez independiente. El deber de respeto consiste en la obligación negativa de las autoridades públicas de abstenerse de realizar injerencias indebidas en el Poder Judicial o en sus integrantes, es decir, con relación a la persona del juez específico. El deber de garantía consiste en prevenir dichas injerencias e investigar y sancionar a quienes las cometan. Además, el deber de prevención consiste en la adopción, conforme al artículo 2 de la Convención, de un apropiado marco normativo que asegure un adecuado proceso de nombramiento, la inamovilidad de los jueces y las demás condiciones ya analizadas en el Capítulo VI de la presente Sentencia». Corte IDH, Caso Reverón Trujillo versus Venezuela, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 30 de junio de 2009, serie C, N.º 197, párrafo 146.

95 «Esta Corte considera que uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos, es la garantía de la independencia de los jueces y, para tales efectos, los diferentes sistemas políticos han ideado procedimientos estrictos, tanto para su nombramiento como para su destitución. Los Principios Básicos de las Naciones Unidas Relativos a la Independencia de la Judicatura, establecen que: La independencia de la judicatura será garantizada por el Estado y proclamada por la Constitución o la legislación del país. Todas las instituciones gubernamentales y de otra índole respetarán y acatarán la independencia de la judicatura». Corte IDH, Caso del Tribunal Constitucional versus Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 31 de enero de 2001, serie C, N.º 71, párrafo 68.

### 2.1.1.2. Las competencias jurisdiccionales establecidas en la Constitución

El segundo elemento para configurar al TC como un órgano jurisdiccional es el de las competencias asignadas al TC por el artículo 202.º de la Constitución Política del Perú de 1993. Como se puede comprobar, ninguna de sus competencias tiene un carácter político:

- a) Conocer, en instancia única, la acción de inconstitucionalidad.<sup>96</sup>
- b) Conocer, en última y definitiva instancia, las resoluciones denegatorias de *habeas corpus*, amparo, *habeas data* y acción de cumplimiento.<sup>97</sup>
- c) Conocer los conflictos de competencia o de atribuciones asignadas por la Constitución, conforme a ley.<sup>98</sup>

En relación a este apartado, se concluye que el carácter jurisdiccional del Tribunal Constitucional viene impuesto por el parámetro de constitucionalidad sobre la actuación autónoma e independiente del TC (que comprende la Constitución Política del Perú de 1993, la LOTC, la jurisprudencia del TC del Perú, la CADH y la jurisprudencia de la Corte IDH, conforme a la descripción efectuada), y a las competencias jurisdiccionales impuestas al TC por la Constitución Política del Perú de 1993.

96 Esta disposición le asigna la competencia clásica de los tribunales constitucionales del mundo: el control constitucional de las leyes. Debe recordarse que el origen de la justicia constitucional moderna fue el control difuso de la constitucionalidad de las leyes o *judicial review* (Suprema Corte de los Estados Unidos, «Sentencia en el caso Marbury contra Madison, según proyecto del Presidente de la Suprema Corte de los Estados Unidos, John Marshall», en: *Revista Peruana de Derecho Constitucional*, N.º 1, 1999, págs. 665-689), y el control concentrado diseñado por Hans Kelsen (Kelsen Hans, «La garantía jurisdiccional de la Constitución, La Justicia Constitucional», ob. cit., págs. 109-155).

97 Esta competencia se ha desarrollada principalmente después de la Segunda Guerra Mundial con el movimiento internacional de los derechos humanos. Contribuye a una mayor legitimidad de los tribunales constitucionales puesto que protege los derechos fundamentales de las personas. Acerca al TC al ciudadano.

98 Con esta atribución, el TC se convierte en el gran árbitro de los conflictos entre los poderes del Estado, los órganos constitucionales, los gobiernos regionales y las municipalidades. Gracias a la intervención del TC en este tipo de procesos, las instituciones públicas tienen garantizadas sus competencias. Lamentablemente en el Perú, en términos comparativos, los procesos de competencia son pocos: desde 1996 hasta el 2012, es decir en 16 años, solo se han dictado 84 sentencias de procesos competenciales. En el caso español, el proceso competencial sirvió para perfilar el proceso de descentralización y regionalización a través de las competencias de las comunidades autónomas y del Gobierno Central. Sobre este punto, Pablo Pérez Tremps comenta «[...] buena parte de las competencias de la actuación del Tribunal Constitucional están vinculadas al Estado de las Autonomías» [sic]. Pérez Tremps, Pablo, ob. cit., pág. 25.



Debe precisarse que todo lo referido, sobre la independencia del TC, no es suficiente sino se garantizan, respecto de su funcionamiento, plena independencia a sus miembros. Por ello, es preciso contar con magistrados de trayectoria democrática con sólidos conocimientos constitucionales y no solo con los requisitos formales a que se refiere la Constitución. En tal sentido, garantizar un ejercicio independiente de la función es un deber de los magistrados y debe ser respetado por los poderes públicos y órganos constitucionales.

### 2.1.2. El Tribunal Constitucional como órgano colegiado

Conforme al artículo 201.º de la Constitución, el Tribunal Constitucional se compone de siete miembros elegidos por cinco años. Una de las diferencias fundamentales entre un órgano constitucional colegiado y un órgano constitucional unipersonal es que la dirección y gestión del primero descansa en una pluralidad de voluntades, mientras que en el segundo descansa en una sola voluntad.



80

La voluntad del colegiado se puede expresar por mayoría o por consenso. En el segundo caso, el consenso de los magistrados, en el ámbito jurisdiccional, se puede justificar en dos razones: a) porque un requisito del debido proceso es la motivación de las resoluciones, lo que obliga a conversar sobre la *ratio decidendi* ya que debe ser compatible con la Constitución, y b) porque el TC no solo y exclusivamente declara la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes o normas con rango de ley, sino que también, en algunos casos, al dictar sentencias interpretativas está obligado a justificarlas.

En esa línea y considerando que los magistrados constitucionales se encuentran en igualdad funcional, se requiere de ciertas condiciones en cada uno de ellos. A partir de la experiencia acumulada en el TC, se propone que los magistrados, además de los amplios conocimientos jurídicos, deben contar o desarrollar las siguientes competencias o habilidades:<sup>99</sup>

99 Debe tenerse en cuenta que el Plan Estratégico Institucional 2013-2018 del Tribunal Constitucional del Perú contempla como valores institucionales los siguientes: justicia, honestidad, independencia, transparencia, vocación de servicio, sentido patriótico, lealtad, compromiso, efectividad, pluralismo, tolerancia, desprendimiento, solidaridad y prudencia. En: Plan Estratégico Institucional 2013-2018.

[http://www.tc.gob.pe/transparencia/plan\\_estrategico\\_2013.pdf](http://www.tc.gob.pe/transparencia/plan_estrategico_2013.pdf), consulta: 17 de marzo de 2014.

- a) Visión de Estado constitucional.
- b) Desprendimiento para evitar que el individualismo natural de las personas impida acuerdos mayoritarios o el consenso.
- c) Lealtad institucional.
- d) Capacidad de trabajo en equipo.
- e) Sacrificio personal.
- f) Limitar el afán de protagonismo.
- g) Respeto a las opiniones divergentes.

A menudo, el TC se constituye con personas que no se conocen, de modo que se tiene que construir un equipo de la nada. Dicha tarea compete a cada uno de los siete magistrados y no solo al presidente de turno. Formar un equipo de magistrados es la clave para el buen funcionamiento del TC como órgano colegiado, de ahí la importancia de la elección de los magistrados que, una vez electos, deben renunciar a sus antiguas lealtades y adoptar una sola lealtad para con la Constitución, el Tribunal Constitucional y su conciencia de jueces.

En ese sentido, la deliberación es fundamental, puesto que es natural que dentro del TC pueden darse decisiones divididas, mayorías y minorías, en determinados casos. Lo importante es que la decisión sea aceptada y respetada por todo el colegiado. El Tribunal se expresa por sus sentencias, sean por mayoría o por unanimidad. En caso de discrepancias, el cauce natural de expresar una disidencia será el voto singular o fundamento de voto.<sup>100</sup> La imagen del TC es la que expresa el colegiado ante la ciudadanía.

---

100 Puede darse también el caso extremo de una división institucional o cisma, generando con ello un grave desprestigio institucional y el incumplimiento adecuado de la función. Eso fue lo que aconteció en 1997 con motivo del caso de la llamada Ley de re-reelección presidencial, el colegiado se dividió, se ventilaron todas las discrepancias en la prensa, intervino la mayoría congresal y se destituyó inconstitucionalmente a tres magistrados. Cabe precisar que no se puede afirmar que el Perú de esa época viviera en democracia, pues existía una clara intención del gobierno de intervenir y la tarea se facilitó gracias a que dos magistrados ayudaron a generar el cisma. Véase Congreso de la República, «Acusación de los señores congresistas Enrique Chirinos Soto (presidente) y Luis Delgado Aparicio (miembro) de la subcomisión acusadora, contra cuatro señores magistrados del Tribunal Constitucional. Alegatos presentados por los señores Valentín Paniagua Corazao, Raúl Ferrero Costa, Luis Monroy Gálvez y Manuel Aguirre Roca contra la acusación de los cuatro miembros del Tribunal Constitucional en la sesión plenaria del Congreso del 28 de mayo de 1997». En: *Pensamiento Constitucional*, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, año IV, N.º 4, Lima, 1997, págs. 421-504.



En este punto, se analizarán tres aspectos relacionados con el trabajo del colegiado: la procedencia de los magistrados, el *quorum* para su funcionamiento y el trabajo en equipo.

### 2.1.2.1. La procedencia de los magistrados

Un aspecto importante para el trabajo del colegiado es la procedencia de los magistrados constitucionales. La Constitución señala en su artículo 201.º que: «Para ser miembro del Tribunal Constitucional, se exigen los mismos requisitos que para ser vocal de la Corte Suprema».

Para ser vocal de la Corte Suprema, el artículo 147.º de la Constitución dispone:

Artículo 147.- Para ser magistrado de la Corte Suprema se requiere:

1. Ser peruano de nacimiento;
2. Ser ciudadano en ejercicio;
3. Ser mayor de cuarenta y cinco años;
4. Haber sido Magistrado de la Corte Superior o Fiscal Superior durante diez años, o haber ejercido la abogacía o la cátedra universitaria en materia jurídica durante quince años.

Se aprecia que la Constitución determina como requisito fundamental para ser electo magistrado del Tribunal Constitucional la experiencia profesional previa en la judicatura, en el ejercicio de la abogacía o en la cátedra universitaria. Tres experiencias jurídicas que enriquecerán la perspectiva del colegiado para la resolución de los casos. Dependiendo de la procedencia de los magistrados, el colegiado tendrá determinado perfil. Por ejemplo, sentencias largas y doctrinarias o sentencias breves. Desarrollo de la jurisprudencia o estancamiento en el desarrollo jurisprudencial. De esta manera, los magistrados de procedencia estrictamente académica como Víctor García Toma y César Landa Arroyo tenían gran preocupación e interés por el desarrollo de la jurisprudencia y sus ponencias eran largas, con citas, y aportaron innovaciones a nuestra jurisprudencia constitucional. En la misma línea, podemos citar a Carlos Mesía Ramírez, Gerardo Eto Cruz y Ernesto Álvarez Miranda. Por el contrario, magistrados de procedencia judicial como Juan Vergara Gotelli, defendían la postura de que las sentencias fueran cortas, no tuvieran citas y se



centraran únicamente en el caso concreto.<sup>101</sup> Los magistrados que provienen del ejercicio de la abogacía han tenido una posición intermedia y se han adscrito a las dos posturas dependiendo de cuál de ellas asumía el liderazgo.

En el caso español, a lo largo de los años, han primado los magistrados que provenían de la cátedra universitaria,<sup>102</sup> tan es así que, en la actual composición del Tribunal Constitucional español, de once magistrados seis son catedráticos y los otros cinco provienen del Tribunal Supremo. En Alemania, de dieciséis magistrados del Tribunal Constitucional Federal, ocho son profesores

101 Vergara Gotelli, Juan. «Discurso al asumir la presidencia del TC del 6 de enero de 2009». «Nuestras sentencias deben ser cortas, [...] simples, claras, pues deben dirigirse a los justiciables que no son abogados y no solo a sus defensores que así se convierten en necesarios intérpretes de lo que decimos a través de ellas, sin reflejar disputas académicas ni llenar hojas con citas bibliográficas como si una sentencia fuera una monografía en temática de especialidad, o un libro [...] extensión máxima de proyectos de sentencias (acaso 10 páginas), sin pie de páginas ni citas textuales de doctrina y jurisprudencia, excepto las sentencias del propio Tribunal Constitucional peruano, claridad, precisión y exposición expresa de lo que se manda u ordena, es decir mayor participación de los “magistrados” en la redacción de resoluciones». En: [http://www.tc.gob.pe/notas\\_prensa/discurso\\_presidente.html](http://www.tc.gob.pe/notas_prensa/discurso_presidente.html), consulta: 7 de enero de 2014.

102 En el caso español, desde 1980 hasta el 2011, de 51 magistrados los catedráticos fueron 30; los abogados, dos; y los jueces del Tribunal Supremo, 19. En: Oubiña Barbolla, Sabela, ob. cit., pág. 83. Pablo Pérez Tremps también aporta información al año 2006: «Puede señalarse que hasta el momento, la inmensa mayoría de los Magistrados del Tribunal Constitucional han sido elegidos de entre profesores universitarios (27) y de entre miembros de la carrera judicial (16), aunque no faltan ejemplos de Magistrados provenientes de la Abogacía (2) y de altos cuerpos de funcionarios (1), debiendo reseñarse que varios acumulaban en su curriculum la pertenencia a más de una de las categorías señaladas». En: Pérez Tremps, Pablo, ob. cit., pág. 40. Francisco Rubio Llorente analiza sobre este particular para el caso de España al año 2004: «Aunque quizás un cuarto de siglo, a lo largo del cual se han efectuado ocho renovaciones parciales del Tribunal y otros seis cambios producidos fuera de ellas, no constituya una base adecuada para detectar una tendencia bien asentada, lo cierto es que en la actualidad, al término de ese período, la relación inicialmente existente entre Profesores y miembros de las profesiones forenses (fundamentalmente, claro está, Jueces procedentes del Poder Judicial), se ha invertido casi por entero. En el primer Tribunal había nueve Profesores y tres Jueces, en el actual sólo cuatro Magistrados proceden de la Universidad, en tanto que se sientan en el Tribunal siete Jueces profesionales y un Abogado. Sobre la razón o razones de esta evolución, que se inicia en 1990 y se acentúa en 1995, sólo caben especulaciones, que, a falta de una investigación en profundidad, no pasan, en el mejor de los casos, de la verosimilitud. No es imposible que el cambio no sea simple producto del azar y refleje en alguna medida una confluencia de intereses; de una parte, el de la magistratura de carrera en controlar el Tribunal Constitucional, incorporándolo así al complejo del Poder Judicial, aunque sea sólo indirectamente, a través de una especie de unión personal; de la otra, el de las fuerzas políticas conservadoras en reducir al mínimo la “originalidad” del Tribunal Constitucional, una pieza que encaja difícilmente con la imagen ideológica de la función jurisdiccional como simple aplicación automática de la ley que sigue muy viva en el pensamiento conservador europeo». Rubio Llorente, Francisco, ob. cit., págs. 16-17.



y ocho magistrados de carrera.<sup>103</sup> En el caso peruano, los magistrados constitucionales, en su mayoría, han sido profesores de Derecho, aún cuando algunos de ellos también ejercen la profesión de abogado.<sup>104</sup> La composición del Tribunal Constitucional peruano, según la procedencia de sus magistrados, ha sido la siguiente:

Primer pleno

Profesores:<sup>105</sup> 3

Ricardo Nugent López Chávez

Delia Revoredo Marsano

José García Marcelo

Abogados: 4

Manuel Aguirre Roca

Guillermo Rey Terry

Luis Guillermo Díaz Valverde

Francisco Acosta Sánchez

Primera renovación

Profesores: 2

Víctor García Toma

Magdiel Gonzales Ojeda

Abogados: 1

Javier Alva Orlandini

Jueces: 1

Juan Bardelli Lartirigoyen

103 Fuente: Elaboración propia consultando las páginas web del Tribunal Constitucional español (<http://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/composicionOrganizacion/Paginas/ComposicionOrganizacion.aspx> , consulta: 28 de febrero de 2014) y del Tribunal Constitucional Federal alemán (<http://www.bundesverfassungsgericht.de/en/judges.html> , consulta: 28 de febrero de 2014).

104 En el Perú, en el ámbito de las facultades de Derecho, pocas universidades tienen planas docentes dedicadas exclusivamente a la enseñanza e investigación. De ahí que, en la mayoría de los casos, muchos profesores de Derecho también ejercen la profesión.

105 Se considera al magistrado como profesor universitario cuando su única actividad antes de ser electo era la de docente universitario.



Segunda renovación

Profesores: 1

César Landa Arroyo

Abogado y profesor:<sup>106</sup> 1

Carlos Mesía Ramírez

Jueces: 1

Juan Vergara Gotelli

Tercera renovación

Profesor: 1

Ernesto Álvarez Miranda

Abogados y profesores: 3

Ricardo Beaumont Callirgos

Fernando Calle Hayen

Gerardo Eto Cruz

Cuarta renovación

Abogado y profesor: 1

Óscar Urviola Hani

Quinta renovación

Profesores

Carlos Ramos Núñez

José Luis Sardón de Taboada

Eloy Espinosa-Saldaña Barrera

Abogado y profesor

Ernesto Blume Fortini

Jueces y profesores

Manuel Miranda Canales

Marianella Ledesma Narváez

---

<sup>106</sup> Algunos de los clasificados como abogados también ejercen la docencia universitaria, pero como actividad complementaria.



### 2.1.2.2. El *quorum* para el funcionamiento del TC y las mayorías requeridas

Al tratarse de un órgano colegiado, la LOTC establece cuál es el *quorum* para su funcionamiento. De esta manera, el artículo 5.º de la citada ley dispone:

Artículo 5.- El quórum del Tribunal Constitucional es de cinco de sus miembros. El Tribunal, en Sala Plena, resuelve y adopta acuerdos por mayoría simple de votos emitidos, salvo para resolver la inadmisibilidad de la demanda de inconstitucionalidad o para dictar sentencia que declare la inconstitucionalidad de una norma con rango de ley, casos en los que se exigen cinco votos conformes.

De no alcanzarse la mayoría calificada de cinco votos a favor de la inconstitucionalidad de la norma impugnada, el Tribunal dictará sentencia declarando infundada la demanda de inconstitucionalidad.

En ningún caso, el Tribunal Constitucional deja de resolver. Los Magistrados son irrecusables, pero pueden abstenerse de conocer algún asunto cuando tengan interés directo o indirecto por causal de decoro. Los Magistrados tampoco pueden dejar de votar, debiendo hacerlo en favor o en contra en cada oportunidad. Los fundamentos de voto y los votos singulares se emiten juntamente con la sentencia.



El tema del *quorum* es clave, pues sin él el pleno del TC no se puede reunir válidamente y por tanto no podrá adoptar acuerdos y decidir los casos, con lo cual sencillamente tendremos un TC paralizado. En este apartado, se reseñan algunos ejemplos sobre el *quorum* necesario para el funcionamiento del pleno de magistrados del TC del Perú. Al respecto, cabe precisar, que no se revela ningún aspecto reservado, toda vez que los hechos que se mencionan fueron públicos a través de las sentencias y los medios de comunicación.

En el año 2004, fallecieron dos magistrados, Rey Terry y Aguirre Roca, en efecto, el TC funcionaba solo con cinco magistrados. Esta situación era precaria pues solo un magistrado podía paralizar las reuniones del pleno, si decidía no asistir o no podía por alguna causa como enfermedad o viaje.

En diciembre de 2008, se produjo una crisis de *quorum* originada por la elección de la presidencia del TC. El día fijado para la elección, los magistrados Vergara Gotelli, Mesía Ramírez, Eto Cruz y Álvarez Miranda, asistieron a la sesión de pleno para elegir presidente del TC. Los magistrados Landa Arroyo, Beaumont Callirgos y Calle Hayen no asistieron a la sesión por

lo cual se frustró la sesión de pleno, dado que no había el *quorum* necesario para sesionar.<sup>107</sup>

Con relación al artículo 5.º de la LOTC, se debe señalar que una vez convocada la sesión de pleno y con el *quorum* de ley, la regla general para adoptar acuerdos de tipo jurisdiccional en los procesos de amparo, *habeas corpus*, *habeas data* y cumplimiento, es la mayoría simple de votos. En este caso, los acuerdos jurisdiccionales pueden presentar los siguientes supuestos:

- a) Estando presentes siete magistrados para adoptar un acuerdo jurisdiccional, por ejemplo, una sentencia en un proceso de amparo, *habeas corpus*, *habeas data* o cumplimiento se requieren cuatro votos conformes para formar mayoría. Los otros tres votos discrepantes pueden ser uniformes o no.
- b) Estando presentes siete magistrados para adoptar un acuerdo jurisdiccional, dictar sentencia en un amparo, *habeas corpus*, *habeas datas*, o cumplimiento, se puede alcanzar la mayoría solo con tres votos conformes en un sentido, dos en otro sentido, un voto en un sentido diferente a los anteriores y un voto también distinto a los anteriores. De esta manera fue en el caso Tula Benites (Exp. N.º 2364-2008-PHC/TC).<sup>108</sup>
- c) Estando presentes solo cinco o seis magistrados,<sup>109</sup> la mayoría se alcanza igual a los supuestos expuestos en a y b.

---

107 Sobre este punto, el expresidente del Tribunal Constitucional, Juan Vergara Gotelli, señala: «Correspondió al suscrito la difícil tarea de recibir el encargo del asumir la presidencia del Tribunal en forma interina luego de situaciones tirantes que tuvo su detonante el día 1º de diciembre en que el entonces también presidente interino, (asumió el interinato tras la renuncia del magistrado César Landa el 9 de julio del 2008) magistrado doctor Carlos Mesía Ramírez, convocó al Pleno para la elección del Presidente y Vicepresidente, al que no asistieron tres magistrados. Con la inasistencia de los magistrados, doctores Landa Arroyo, Beaumont Callirgos y Calle Hayen, el Tribunal quedó sin quórum, situación ante la cual el magistrado doctor Carlos Mesía Ramírez puso su cargo a disposición asumiendo la presidencia interina el doctor Vergara Gotelli». Vergara Gotelli, Juan, «Presentación», en: Tribunal Constitucional, *Memoria Tribunal Constitucional 2008*, Tribunal Constitucional, Lima, 2008, pág. 22.

108 STCP recaída en el Exp. N.º 2364-2008-PHC/TC, del 15 de mayo del 2009. En: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/02364-2008-HC.pdf>, consulta: 3 de abril de 2014.

109 El TC funcionó solo con cinco magistrados a partir de mayo del año 2004 ante el fallecimiento de los magistrados Guillermo Rey Terry y Manuel Aguirre Roca. Funcionó con seis magistrados desde junio de 2005 hasta julio de 2006 cuando la magistrada Delia Revoredo Marsano renunció debido a que su mandato había expirado seis meses antes. Desde mayo de 2013, el TC funciona solo con seis magistrados, luego que el pleno del TC no aceptara la renuncia del magistrado Ricardo Beaumont Callirgos y declarara la vacancia de su cargo.



El esquema de mayoría simple para adoptar acuerdos de pleno de tipo jurisdiccional puede originar algunos casos de empate. Tal fue el supuesto del caso Belmont Sanguesa (Exp. N.º 4664-2007-PA/TC) en enero de 2009.<sup>110</sup> En aquella oportunidad, el magistrado Beaumont Callirgos se inhibió por decoro debido a que había sido abogado de una de las partes. Tres magistrados votaron por declarar fundada la demanda de amparo y tres por declararla infundada. En esa época, no existía el llamado voto decisorio del presidente, razón por la cual, en dicho caso, el pleno acordó aplicar supletoriamente la regla del artículo 5.º de la LOTC, referida a que cuando no se alcancen los cinco votos conformes para declarar la inconstitucionalidad de la ley se declarará infundada la demanda. En dicho caso, se dijo que al no haberse alcanzado una mayoría se debía declarar infundada la demanda. Esta misma solución se empleó el caso Hilados Perú (Exp. N.º 4293-2008-PA/TC) en octubre de 2010.<sup>111</sup>

La decisión adoptada por el TC no fue la mejor. En efecto, en primer lugar, se aplicó una regla pensada para un proceso de inconstitucionalidad a un proceso de amparo.<sup>112</sup> En segundo lugar, como sostuvo, en aquella época, Alberto Borea Odría,<sup>113</sup> se debió aplicar el principio *pro homine* y declarar fundada la demanda pues se trataba de un proceso de amparo.

Con base en la experiencia de los mencionados casos, Belmont Sanguesa e Hilados Perú, algunos años después, se presentó otro empate, pero esta vez no fue resuelto de la misma manera. Se trató del caso Chiquitoy (Exp. N.º 00228-2009-PA/TC) de abril de 2011.<sup>114</sup> En aquella oportunidad, tres votos declararon fundada la demanda y tres la declararon improcedente. Esta

110 STCP recaída en el Exp. N.º 4664-2007-PA/TC, del 28 de enero del 2009. En: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009//04664-2007-AA%20Resolucion.pdf>, consulta: 6 de enero de 2014.

111 RTCP resolución recaída en el Exp. N.º 4293-2008-PA/TC del 30 de junio de 2010. En: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/04293-2008-AA%20Resolucion.pdf>, consulta: 6 de enero de 2014.

112 RTCP de aclaración recaída en el Exp. N.º 00228-2009-PA/TC del 18 de abril de 2011, fundamento 5, tercer párrafo. En: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011//00228-2009-AA%20Aclaracion.pdf>, consulta: 6 de enero de 2014.

113 Opinión de Alberto Borea Odría sobre la solución que adoptó el TC en dicho caso, manifestada en el año 2009.

114 STCP recaída en el Exp. N.º 00228-2009-PA/TC del 4 de abril del 2011. En: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/00228-2009-AA.pdf>, consulta: el 6 de enero de 2014. Resolución de aclaración recaída en el Exp. N.º 00228-2009-PA/TC del 18 de abril de 2011. En: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011//00228-2009-AA%20Aclaracion.pdf>, consulta: 6 de enero de 2014. RTCP de nulidad recaída en el Exp. N.º 00228-2009-PA/TC del 11 de junio de 2011. En: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011//00228-2009-AA%20Nulidad.pdf>, consulta: 6 de enero de 2014.



vez, para resolver el caso se modificó el Reglamento Normativo y se incorporó el llamado voto decisorio, es decir, prevalecía la posición en la que estaba el presidente del TC.<sup>115</sup>

La adopción del voto decisorio obedeció a la necesidad de resolver los casos y fue producto de la experiencia del propio TC.<sup>116</sup> Del mismo modo, hemos podido comprobar que hasta hoy, conforme a la casuística del TC, que tres votos son lo mínimo requerido para adoptar una decisión válida, en un caso de pleno que no sea un proceso de inconstitucionalidad.

En el caso de los acuerdos de pleno de tipo administrativo, también se aplica la regla de la mayoría simple y en caso de empate, conforme al artículo 42.º del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional (RNTC), el presidente tiene voto dirimente.<sup>117</sup>

Ahora bien, además de la regla general para que el pleno adopte acuerdos de tipo jurisdiccional (amparo, *habeas corpus*, *habeas data*, cumplimiento) o de tipo administrativo por mayoría simple de votos, el artículo 5.º de la

115 Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional

«Artículo 10 A.- El Presidente del Tribunal Constitucional cuenta con el voto decisorio para las causas que son de competencia especial del Pleno en la que se produzca un empate de ponencias. Cuando por alguna circunstancia el Presidente del Tribunal Constitucional no pudiese intervenir para la resolución del caso, el voto decisorio recae en el Vicepresidente del Tribunal Constitucional. En caso este último no pudiese intervenir en la resolución del caso, el voto decisorio seguirá la regla de antigüedad, empezando del magistrado más antiguo al menos antiguo hasta encontrar la mayoría necesaria para la resolución del caso».

116 Sobre el voto de calidad del presidente del Tribunal Constitucional español, en opinión crítica, Fernando Santaolalla López afirma: «El voto dirimente supone en definitiva que un voto vale por dos o, con otras palabras, que un miembro de la institución dispone de doble voto frente a los restantes que sólo disponen de uno. No podemos afirmar sin más que esto sea antidemocrático, pues ya se ha visto que otros tribunales constitucionales de prestigio también lo aceptan, pero sí que se aleja del mejor espíritu democrático que se resume en la máxima de un hombre un voto, un voto del mismo valor. De hecho, no sólo en los tribunales, sino también en las cámaras parlamentarias españolas es desconocido el voto dirimente del presidente. En ese sentido, Giustino D’Orazio escribe que esta disposición implica una limitación o violación de la par condición de los miembros del órgano colegiado o incluso una concepción autoritaria». Santaolalla López, Fernando, «El voto de calidad del Presidente del Tribunal Constitucional», en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, N.º 85, año 29, enero-abril, 2009, pág. 208.

117 Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional

«Artículo 42.- Los Plenos administrativos se inician con la lectura del acta de la sesión anterior y, una vez aprobada, se da cuenta de la agenda del orden del día. Las decisiones son adoptadas por mayoría de votos y la dirección del debate está a cargo del Presidente del Tribunal Constitucional, quien tiene voto dirimente en caso de empate. En ausencia del Presidente, la dirección del debate estará a cargo del Vicepresidente».



LOTC también contempla una regla especial de votación para los procesos de inconstitucionalidad. La ley señala que, para declarar la inadmisibilidad de una demanda de inconstitucionalidad o para declarar fundada la demanda que declare la inconstitucionalidad de una norma con rango de ley, se requieren cinco votos.<sup>118</sup> Esta norma se refiere a dos supuestos:

- a) Por un lado fomenta la admisión de las demandas de inconstitucionalidad, pues al establecer una mayoría calificada de cinco votos para su inadmisión, puede presentarse el supuesto de que cuatro magistrados votan por no admitir la demanda, pero tres magistrados votan porque se admita la demanda, en cuyo caso se admite la demanda.
- b) Se incorpora una presunción de constitucionalidad de las leyes aprobadas por el legislador democrático ya que si no se alcanzan cinco votos para declarar la inconstitucionalidad de la norma con rango de ley, esta mantiene su vigencia.<sup>119</sup>

Siendo el TC un órgano colegiado, el *quorum* para sesionar constituye una garantía para que más de la mitad de magistrados participen en el debate para la toma de la decisión y con ello se adopte un fallo que goce de la legitimidad del colegiado.



### 2.1.2.3. El trabajo en equipo

La formación profesional del abogado o jurista tiene como uno de sus modelos al profesional liberal, que trabaja solo en su despacho y defiende casos. Sin embargo, esa podía ser la visión hasta mediados del siglo XX. Hoy, la realidad es muy diferente, el Estado y sus dependencias son los principales empleadores de los abogados, así como las empresas y los estudios donde los abogados se

---

118 El exmagistrado y presidente del TC, Manuel Aguirre Roca, siempre sostuvo, en sus votos singulares, que el mejor sistema de votación para el TC era el de la mayoría simple, en razón de que el TC no tenía un sistema de suplencias y porque en el caso de los procesos de inconstitucionalidad el TC terminaba convirtiéndose en un defensor de la ley y no de la Constitución, favoreciendo a la parte demandada en detrimento del demandante. En: Aguirre Roca, Manuel, *La razón en el tiempo, votos y fundamentos singulares del Dr. Manuel Aguirre Roca en el Tribunal Constitucional del Perú*, Tribunal Constitucional del Perú y Fondo Editorial MAR, Lima, 2009, págs. 352-399.

119 Por todas ver: STCP recaída en el Exp. N.º 0032-2008-PI/TC, del 23 de setiembre de 2009, donde se declara infundada la demanda del Poder Ejecutivo contra la Ley N.º 29294, Ley de Reestructuración de la Deuda Agraria, por no haberse alcanzado los cinco votos conformes. En: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/00032-2008-AI.pdf>, consulta: 3 abril de 2014.

emplean por un salario. Los abogados deben entender que su profesión es una más y que al incorporarse a una organización de cualquier tipo, pública o privada, deben seguir las pautas de la gestión moderna; es decir, aprender a trabajar en equipo. Lo mismo se puede decir de la visión del juez tradicional. Es más, en las facultades de Derecho modernas, además del conocimiento propio del Derecho, se enseñan otras competencias que le servirán al alumno en su futuro trabajo, así como pautas de conducta y ética profesionales.

Trabajar en equipo significa que los magistrados del Tribunal Constitucional deben asumir que son un grupo de personas con experiencias, capacidades y temperamentos diferentes, pero que tienen el deber de hacer realidad la finalidad esencial del Tribunal Constitucional; esto es, garantizar la supremacía de la Constitución y la vigencia efectiva de los derechos fundamentales. Es decir, el objetivo primordial de la institución debe anteponerse a los legítimos intereses personales de cualquier tipo. Solo trabajando en equipo se podrá tener un colegiado exitoso, en efecto, un Tribunal eficaz.<sup>120</sup>

### 2.1.3. El Tribunal Constitucional como órgano especializado

En el punto 2.1.1, se analizó por qué el Tribunal Constitucional es un órgano jurisdiccional. Ahora es momento de complementar esa caracterización con una cualidad adicional. El Tribunal Constitucional es un órgano jurisdiccional especializado, a diferencia del Poder Judicial (PJ) que ejerce la potestad de administrar justicia de manera general (civil, penal, laboral, contencioso administrativo, e incluso constitucional) conforme al artículo 138.º de la

120 Teniendo en cuenta la particularidad de la Corte Constitucional italiana donde no se admiten los votos singulares o particulares, la colegialidad y el carácter unitario de la Corte ha sido comentada por Gustavo Zagrebelsky: «La actividad del Tribunal está fundada sobre las distintas personalidades de los jueces que se expresan en la sala de deliberaciones. Al mismo tiempo, es rigurosamente colegial. Esto asume un significado profundo, que va más allá del mero respeto a las reglas de funcionamiento. Es más, mientras que en otros países los jueces constitucionales están dotados de personalidad propia e individualidad institucional, en Italia los jueces constitucionales –a los que se reconoce la más plena subjetividad dentro del colegio– no son nada fuera del Tribunal. Sólo existen como parte del Tribunal; fuera no tienen funciones que desempeñar, no pueden manifestar opiniones sobre argumentos que aun sólo indirectamente puedan referirse a asuntos del Tribunal y de su actividad. Se trata de un cuerpo decisorio unitario que se sirve de quince fragmentos activos, más o menos pequeños». Zagrebelsky, Gustavo, *Principios y votos. El Tribunal Constitucional y la política*, Editorial Trotta, Madrid, 2008, pág. 62.



Constitución. El TC solo tiene especialidad en materia de control constitucional y de protección de los derechos fundamentales, de esta manera se desprende de las siguientes normas constitucionales y legales:

El artículo 201.º de la Constitución, establece:

Artículo 201.- El Tribunal Constitucional es el órgano de control de la Constitución.

El artículo 1.º de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, dispone:

Artículo 1.- El Tribunal Constitucional es el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad.

Por su parte el artículo 202.º de la Constitución, precisa:

Artículo 202.- Corresponde al Tribunal Constitucional:

1. Conocer, en instancia única, la acción de inconstitucionalidad.
2. Conocer, en última y definitiva instancia, las resoluciones denegatorias de habeas corpus, amparo, hábeas data, y acción de cumplimiento.
3. Conocer los conflictos de competencia, o de atribuciones asignadas por la Constitución, conforme a ley.

Las normas constitucionales y legales citadas definen la especialidad en materia constitucional del Tribunal Constitucional, asignándole las siguientes competencias:

- a) Es el órgano supremo de interpretación de la Constitución.
- b) Es el encargado del control de la constitucionalidad de la normas con rango de ley en instancia única.
- c) Resuelve en última y definitiva instancia las resoluciones denegatorias del Poder Judicial en materia de *habeas corpus*.
- d) Resuelve en última y definitiva instancia las resoluciones denegatorias del Poder Judicial en materia de amparo.
- e) Resuelve en última y definitiva instancia las resoluciones denegatorias del Poder Judicial en materia de *habeas data*.
- f) Resuelve en última y definitiva instancia las resoluciones denegatorias del Poder Judicial en materia de acción de cumplimiento.



- g) Conoce de los conflictos de competencia o de atribuciones asignadas por la Constitución.

Las competencias reseñadas que otorgan la Constitución y la LOTC al Tribunal Constitucional constituyen la garantía jurisdiccional de la Constitución. En efecto, conforme ha señalado Eduardo García de Enterría, el tránsito de la concepción de la Constitución entendida como documento político al de Constitución normativa supone que toda ella es norma jurídica y por tanto su cumplimiento es exigible jurídicamente.<sup>121</sup> Corresponde al Tribunal Constitucional ser el garante de la constitucionalidad en caso de vulneraciones e infracciones a la Constitución.

Desde el desarrollo teórico del Tribunal Constitucional efectuado por Hans Kelsen<sup>122</sup> y la aparición de los primeros tribunales constitucionales en la Europa de entreguerras hasta el día de hoy, estos se han extendido por todo el mundo y han ido evolucionando como órganos especializados.<sup>123</sup> Cada país conforme a su sistema constitucional, a su tradición jurídica y a sus particularidades políticas e históricas, configura las competencias de los tribunales constitucionales que definen su especialización. De esta manera, en un primer momento, los tribunales solo se concentraban en el control de constitucionalidad de las leyes y los conflictos de competencias de órganos constitucionales; hoy, la mayoría de tribunales incorpora también la protección de los derechos fundamentales.

En el caso del Perú, nuestra Constitución ha establecido las vías procesales para la protección y defensa de nuestro sistema constitucional, poniendo especial énfasis en la defensa y protección de los derechos fundamentales.

El objeto y definición básica de cada uno de los procesos constitucionales están establecidos en los artículos 200.º y 202.º de la Constitución:

Artículo 200.- Son garantías constitucionales:

- 1.- La Acción de Hábeas Corpus, que procede ante el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona,

---

121 García de Enterría, Eduardo, ob. cit., pág. 64-94.

122 Kelsen Hans, ob. cit., págs. 109-155.

123 En la actualidad, cerca de 71 países cuentan con tribunales, cortes o consejos constitucionales como órganos independientes y especializados en justicia constitucional. Fuente: elaboración propia.



que vulnera o amenaza la libertad individual o los derechos constitucionales conexos.

2.- La Acción de Amparo, que procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los demás derechos reconocidos por la Constitución, con excepción de los señalados en el inciso siguiente.

No procede contra normas legales ni contra resoluciones judiciales emanadas de procedimiento regular.

3.- La Acción de Hábeas Data, que procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los derechos a que se refiere el artículo 2, incisos 5 y 6 de la Constitución.

4.- La Acción de Inconstitucionalidad, que procede contra las normas que tienen rango de ley: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamentos del Congreso, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales que contravengan la Constitución en la forma o en el fondo.

5.- La Acción Popular, que procede, por infracción de la Constitución y de la ley, contra los reglamentos, normas administrativas y resoluciones y decretos de carácter general, cualquiera sea la autoridad de la que emanen.

6.- La Acción de Cumplimiento, que procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo, sin perjuicio de las responsabilidades de ley.

Una ley orgánica regula el ejercicio de estas garantías y los efectos de la declaración de inconstitucionalidad o ilegalidad de las normas.

El ejercicio de las acciones de hábeas corpus y de amparo no se suspende durante la vigencia de los regímenes de excepción a que se refiere el artículo 137 de la Constitución.

Cuando se interponen acciones de esta naturaleza en relación con los derechos restringidos o suspendidos, el órgano jurisdiccional competente examina la razonabilidad y la proporcionalidad del acto restrictivo. No corresponde al juez cuestionar la declaración del estado de emergencia ni de sitio.

Asimismo, el inciso 3.º del artículo 202.º se refiere al conflicto de competencias:



Artículo 202.- Corresponde al Tribunal Constitucional:

[...]

3.- Conocer los conflictos de competencia, o de atribuciones asignadas por la Constitución, conforme a ley.

A estas competencias se debe añadir, tal y como lo señala José Carlos Remotti Carbonell, el control de convencionalidad en relación al sistema de protección de los derechos humanos establecido por la Convención Americana de Derechos Humanos.<sup>124</sup>

### **2.1.3.1. Los procesos constitucionales y la especialización del trabajo del Tribunal Constitucional del Perú**

La actividad diaria del Tribunal Constitucional gira en torno de la resolución de los procesos constitucionales que tienen por finalidad garantizar la supremacía de la Constitución y la vigencia efectiva de los derechos constitucionales. Desde que el TC empezó a funcionar, junio de 1996 hasta diciembre de 2012, alrededor de 16 años de actividad jurisdiccional, han ingresado 78 675 casos al TC y, en el mismo período, se han resuelto 74 283 casos. Desde un punto de vista cuantitativo, el trabajo especializado del TC podría parecer insignificante en relación a la población peruana estimada al 2014 que llega a 30 8814 175 habitantes según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).<sup>125</sup> Igualmente, la carga procesal del TC es mínima en relación a los 2 186 321 casos que el Poder Judicial debía resolver para el año 2006.<sup>126</sup>

Sin embargo, la importancia e incidencia del Tribunal Constitucional sobre el sistema jurídico nacional no puede ser medida en la cantidad de

124 Remotti Carbonell, José Carlos, *La Corte Interamericana de Derechos Humanos, Estructura, funcionamiento y jurisprudencia*, Instituto Europeo de Derecho, Barcelona, 2003, págs. 17-27.

Debe destacarse que el artículo 103.º inciso 1.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (según reforma constitucional del 6 de junio de 2011) reconoce el control de convencionalidad en los siguientes términos: «Artículo 103.- Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: 1. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; [...]». En: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/104.htm?s=>, consulta: 27 de febrero de 2014.

125 Véase <http://www.inei.gob.pe/>, consulta: 7 de enero de 2014.

126 Hernández Breña, Wilson, *La carga procesal bajo la lupa: por materia y por tipo de órgano jurisdiccional*. Justicia Viva, Instituto de Defensa Legal, Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad y Departamento Académico de Derecho, Lima, 2008, pág. 20.



casos que atiende y resuelve –sin olvidar que el TC es un organismo público pequeño (siete magistrados y 200 servidores públicos aproximadamente)–, sino en el efecto irradiador y vinculante de sus decisiones. Estas concentran la actividad especializada en materia de control de constitucionalidad y tiene la última palabra en materia de interpretación constitucional y en la protección de los derechos fundamentales.

A continuación analizaremos brevemente la labor del TC en relación a los procesos constitucionales desde una perspectiva cuantitativa y cualitativa, y su incidencia en el sistema constitucional peruano desde el inicio de sus funciones hasta el año 2012.

### **2.1.3.2. Proceso de inconstitucionalidad**

Desde el año 1996 hasta el año 2012, ingresaron 414 demandas de inconstitucionalidad y fueron dictadas 394 sentencias en procesos de inconstitucionalidad. Respecto del volumen total de procesos resueltos en el mismo período, dichos procesos representaron el 0.53 %.<sup>127</sup> Por tanto, son muy pocos casos resueltos en relación al total de procesos, pero su importancia es muy grande debido, entre otras razones, a los efectos generales de las decisiones que se adoptan en tales procesos con relación al sistema de fuentes normativas y a los temas constitucionales que resuelven y desarrollan. En el presente trabajo se han escogido 10 casos que son una muestra de la variedad e importancia de los mismos. De esta manera tenemos:

- a) Sentencia recaída en el Exp. N.º 0010-2002-AI/TC, del 3 de enero de 2003, referido a la inconstitucionalidad de la legislación antiterrorista.
- b) Sentencia recaída en el Exp. N.º 0014-2003-AI/TC, del 10 de diciembre de 2003, sobre la vigencia y legitimidad de la Constitución de 1993.
- c) Sentencia recaída en el Exp. N.º 0048-2003-AI/TC, del 1 de abril de 2004, sobre la constitucionalidad de la Ley de Regalías Mineras.
- d) Sentencia recaída en el Exp. N.º 0050, 0051- 2004-AI/TC y Exp. N.º 0004, 0007, 0009-2005-AI/TC (acumulados), del 6 de junio de 2005, sobre la constitucionalidad de la Ley de Reforma Constitucional que cerró el régimen pensionario del Decreto Ley N.º 20530 sobre cédula viva de funcionarios públicos.

---

127 Tribunal Constitucional del Perú, *Memoria 2012*, CD, s/f, pág. 104.



- e) Sentencia recaída en el Exp. N.º 0044-2004-AI/TC, del 14 de junio de 2005, que declaró la inconstitucionalidad parcial de la Ley del Himno Nacional del Perú.
- f) Sentencia recaída en el Exp. N.º 0020, 0021-2005-PI/TC, del 27 de setiembre de 2005, que declaró la inconstitucionalidad de las ordenanzas regionales que legalizaban el cultivo de la hoja de coca en las regiones de Cusco y San Martín.
- g) Sentencia recaída en el Exp. N.º 0030-2005-PI/TC, del 10 de febrero de 2006, que declaró la constitucionalidad de la ley que estableció la barrera electoral.
- h) Sentencia recaída en el Exp. N.º 0003-2005-PI/TC, del 11 de noviembre de 2006, que declaró la constitucionalidad de los decretos legislativos N.º 921, 922, 923, 924, 925, 926 y 927 sobre juzgamiento de los delitos de terrorismo.
- i) Sentencia recaída en el Exp. N.º 0022-2009-PI/TC, del 17 de junio de 2010, que reconoce el derecho a la consulta de los pueblos indígenas en el Perú.
- j) Sentencia recaída en el Exp. N.º 0024-2010-PI/TC, del 21 de marzo del 2011, que reconoce la imprescriptibilidad de los delitos de lesa humanidad.



### 2.1.3.3. Conflicto de competencias

Desde el año 1996 hasta el año 2012, ingresaron 87 demandas de conflictos de competencia y fueron dictadas 84 sentencias en este tipo de procesos. Respecto del volumen total de casos resueltos en el mismo período, dichos casos representaron el 0.11 %.<sup>128</sup> Los conflictos de competencia representan la menor cantidad de casos resueltos en relación a los otros procesos. En términos relativos, el porcentaje es similar al caso español con la diferencia que, en este último, el TC con sus decisiones completó el reparto de competencias de las comunidades autónomas dispuesto por la Constitución española de 1978.<sup>129</sup> En el caso del Perú, tal vez una de las razones de la baja litigiosidad en este tipo

<sup>128</sup> *Ibid.*

<sup>129</sup> En el período 1995 a 2010, los conflictos de competencia resueltos por el Tribunal Constitucional español fueron el 0.15 % del total de casos. En: Oubiña Barbolla, Sabela, ob. cit. pág. 131.

de procesos, en lo referente a los conflictos de competencia entre el Gobierno central y los gobiernos regionales y municipales, y entre estos últimos, se debe a que nuestro proceso de regionalización no está tan desarrollado y sigue siendo un país centralista. Se han escogido cinco casos como muestra de los conflictos constitucionales suscitados:

- a) Sentencia recaída en el Exp. N.º 0004-2004-CC/TC, del 7 de febrero de 2005, sobre conflicto de competencias iniciado por el Poder Judicial contra el Poder Ejecutivo sobre el presupuesto del Poder Judicial.
- b) Sentencia recaída en el Exp. N.º 0005-2005-CC/TC, del 10 de abril del 2006, sobre conflicto de competencias atípico iniciado por el Banco Central de Reserva contra la Superintendencia de Banca y Seguros acerca de la conversión de una sucursal extranjera en el banco nacional.
- c) Sentencia recaída en el Exp. N.º 0006-2006-CC/TC, del 22 de marzo de 2007, sobre conflicto de competencias iniciado por el Poder Ejecutivo contra el Poder Judicial sobre la autorización del funcionamiento de casinos y tragamonedas.
- d) Sentencia recaída en el Exp. N.º 0003-2007-CC/TC, del 16 de enero de 2008, sobre conflicto de competencias iniciado por la Municipalidad Distrital de Surquillo contra la Municipalidad Distrital de Miraflores sobre la propiedad y gestión del Mercado de Abastos N.º 1.
- e) Sentencia recaída en el Exp. N.º 0002-2011-CC/TC, del 27 de setiembre de 2011, sobre conflicto de competencias iniciado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) contra el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) sobre la competencia para regular la franja electoral y el control de la actividad económica de los partidos políticos.



#### **2.1.3.4. Proceso de amparo**

Desde el año 1996 hasta el año 2012, ingresaron 55 350 procesos de amparo y fueron dictadas 52 631 sentencias en tales procesos. Respecto del volumen de casos resueltos en el mismo período, dichos casos representaron el 70.85 % del total de casos.<sup>130</sup> Por tanto, los procesos de amparo, al igual que en España,<sup>131</sup> representan la mayor cantidad de casos resueltos por el TC, convirtiéndose

<sup>130</sup> Tribunal Constitucional del Perú, ob. cit. pág. 104.

<sup>131</sup> En el período 1995 a 2010, los recursos de amparo resueltos por el Tribunal Constitucional español fueron el 98.20 % del total de casos. En: Oubiña Barbolla, Sabela, ob. cit. pág. 131.

en el principal proceso constitucional en términos de tiempo y recursos dedicados para su resolución.

A lo largo del período comentado, a través de los procesos de amparo, el Tribunal Constitucional del Perú ha configurado el contenido y alcance de muchos derechos constitucionales y ha tenido la oportunidad de dictar innumerables sentencias de gran alcance. A continuación, se presentan algunos casos relevantes que permitirán tener una visión general de la amplitud de los temas abordados:

- a) Sentencia recaída en el Exp. N.º 1417-2005-AA/TC, del 12 de julio de 2005, sobre configuración del contenido del derecho a la pensión.
- b) Sentencia recaída en el Exp. N.º 4635-2004-AA/TC, del 29 de abril de 2005, sobre la jornada laboral de ocho horas de los trabajadores mineros.
- c) Sentencia recaída en el Exp. N.º 3362-2004-AA/TC, del 28 de setiembre de 2006, sobre el contenido del derecho a la rectificación.
- d) Sentencia recaída en el Exp. N.º 7281-2006-AA/TC, del 4 de mayo de 2007, sobre la desafiliación del sistema privado de pensiones y el retorno al sistema público de pensiones.
- e) Sentencia recaída en el Exp. N.º 6546-2006-PA/TC, del 21 de diciembre de 2007, sobre el reconocimiento del derecho al agua potable.
- f) Sentencia recaída en el Exp. N.º 1078-2007-PA/TC, del 3 de octubre de 2007, sobre el derecho de participación política colectiva (referéndum) y la devolución del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) a los trabajadores que fueron objeto de la retención.
- g) Sentencia recaída en el Exp. N.º 4441-2007-PA/TC, del 2 de febrero de 2008, sobre la obligación del Estado peruano de investigar los hechos y sancionar a los responsables por violación de los derechos humanos.
- h) Sentencia recaída en el Exp. N.º 5652-2008-PA/TC, del 7 de noviembre de 2008, sobre discriminación laboral por razón de sexo debido a embarazo.
- i) Sentencia recaída en el Exp. N.º 2480-2008-PA/TC, del 10 de febrero del 2009, sobre derecho a la salud mental.



- j) Sentencia recaída en el Exp. N.º 4749-2009-PA/TC, del 24 de agosto del 2011, sobre personas afectadas de SIDA o infectadas por el VIH y su condición de sujetos de especial protección constitucional.

### 2.1.3.5 Proceso de *habeas corpus*

Desde el año 1996 hasta el año 2012, ingresaron 10 828 procesos de *habeas corpus* y fueron dictadas 10 331 sentencias en tales procesos. Respecto del total de casos resueltos en el mismo período, representaron el 13.91 %.<sup>132</sup> Por tanto, tales procesos constituyen el segundo mayor grupo de casos resueltos en relación al total de casos, convirtiéndose en el segundo proceso constitucional en términos de tiempo y recursos dedicados para su resolución. Este proceso no es competencia del TC en España. En el caso peruano, a través de la jurisprudencia sobre *habeas corpus*, se han dictado importantes criterios sobre la protección de la libertad personal y los derechos conexos.

- a) Sentencia recaída en el Exp. N.º 2915-2004-HC/TC, del 25 de noviembre de 2004, sobre el plazo máximo de la prisión preventiva.
- b) Sentencia recaída en el Exp. N.º 3771-2004-HC/TC, del 2 de febrero del 2005, sobre el plazo razonable de detención judicial.
- c) Sentencia recaída en el Exp. N.º 2005-2006-HC/TC, del 17 de marzo de 2006, sobre la titularidad de la acción penal por parte del Ministerio Público y el modelo acusatorio.
- d) Sentencia recaída en el Exp. N.º 8123-2005-PHC/TC, del 15 de junio de 2006, sobre el principio *ne bis in idem* y su protección por el *habeas corpus*.
- e) Sentencia recaída en el Exp. N.º 7624-2005-PHC/TC, del 2 de agosto de 2006, sobre la ampliación del plazo de detención judicial y su justificación en casos de narcotráfico.
- f) Sentencia recaída en el Exp. N.º 2700-2006-PHC/TC, del 25 de marzo de 2007, sobre la naturaleza del centro de reclusión penal de máxima seguridad Base Naval del Callao, donde se encuentra preso Abimael Guzmán Reynoso, líder del movimiento terrorista Sendero Luminoso.



---

132 Tribunal Constitucional del Perú, ob. cit. pág. 104.

- g) Sentencia recaída en el Exp. N.º 5228-2006-PHC/TC, del 30 de mayo de 2007, sobre la razonabilidad del plazo máximo de investigación fiscal.
- h) Sentencia recaída en el Exp. N.º 4053-2007-PHC/TC, del 28 de febrero de 2008, sobre el derecho de gracia presidencial.
- i) Sentencia recaída en el Exp. N.º 1575-2007-PHC/TC, del 17 de abril del 2009, sobre la visita íntima de mujeres condenadas por terrorismo.
- j) Sentencia recaída en el Exp. N.º 6423-2007-PHC/TC, del 8 de enero del 2010, sobre el plazo necesario en la detención policial.

### 2.1.3.6. Proceso de cumplimiento

Desde el año 1996 hasta el año 2012, ingresaron 7 812 procesos de cumplimiento y fueron dictadas 7 595 sentencias en tales procesos. Respecto del total de casos resueltos en el mismo período, dichos casos representaron el 10.22%.<sup>133</sup> Por tanto, tales procesos constituyen el tercer mayor grupo de casos resueltos en relación al total de casos, convirtiéndose en el tercer proceso constitucional en términos de tiempo y recursos dedicados para su resolución. Este proceso no es competencia del TC en España. A través de los procesos de cumplimiento, el TC ha ordenado que la administración del Estado cumpla con las obligaciones derivadas de la ley o de los actos administrativos que reconocen determinados derechos del administrado. A continuación algunos de los casos relevantes que han tenido un alcance general:

- a) Sentencia recaída en el Exp. N.º 0168-2005-AC/TC, del 3 de octubre del 2005, sobre los requisitos del proceso de cumplimiento.
- b) Sentencia recaída en el Exp. N.º 2002-2006-PC/TC, del 27 de junio de 2006, sobre la protección de los niños y mujeres gestantes contaminados con emisiones de plomo en La Oroya, Junín.
- c) Sentencia recaída en el Exp. N.º 7435-2006-PC/TC, del 20 de noviembre de 2006, sobre el reconocimiento de la facultad estatal de repartir el anticonceptivo oral de emergencia (AOE) o píldora del día siguiente.

---

133 *Ibid.*



- d) Sentencia recaída en el Exp. N.º 05427-2009-PC/TC, del 23 de agosto del 2010, que dispone que el Ministerio de Energía y Minas debe adecuar sus reglamentos conforme al derecho a la consulta del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

### 2.1.3.7. Proceso de *habeas data*

Desde el año 1996 hasta el 2012, ingresaron 512 procesos de *habeas data* y fueron dictadas 445 sentencias en tales procesos. Respecto del total de casos resueltos en el mismo período, dichos casos representaron el 0.60 % de casos.<sup>134</sup> Por tanto, tales procesos constituyen el cuarto grupo de casos resueltos en relación al total de casos, convirtiéndose en el cuarto proceso constitucional en términos de tiempo y recursos dedicados para su resolución. Este proceso, no es competencia del TC en España. A continuación algunos casos relevantes:

- a) Sentencia recaída en el Exp. N.º 1797-2002-HD/TC, del 30 de setiembre del 2003, sobre el derecho a la autodeterminación informativa.
- b) Sentencia recaída en el Exp. N.º 1219-2003-HD/TC, del 22 de marzo del 2004, sobre el secreto bancario.
- c) Sentencia recaída en el Exp. N.º 2579-2003-HD/TC, del 16 de abril del 2004, sobre el acceso a la información pública y estado de cosas inconstitucionales.
- d) Sentencia recaída en el Exp. N.º 0959-2004-HD/TC, del 16 de agosto del 2005, sobre el acceso a la información pública y el derecho a la verdad.

### 2.1.3.8. Recurso de queja

Las quejas no son un proceso constitucional, sino un recurso previsto en el artículo 19.º del Código Procesal Constitucional y en el artículo 54.º del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional destinado a que el TC evalúe las resoluciones denegatorias del recurso de agravio constitucional por parte del PJ para acceder al TC.<sup>135</sup> Desde el año 1996 hasta el 2012, ingresaron

<sup>134</sup> *Ibid.*

<sup>135</sup> Código Procesal Constitucional. Artículo 19.- Recurso de queja

«Contra la resolución que deniega el recurso de agravio constitucional procede recurso de queja.



3 672 recursos de queja y fueron dictadas 2 803 resoluciones que los resolvían. Respecto del total de casos resueltos en el mismo período, dichos casos representaron el 3.77%.<sup>136</sup> Si bien no es un proceso constitucional, el TC destina tiempo y recursos humanos para su resolución, razón por la cual también debe ser considerado como un mecanismo indirecto de protección de los derechos constitucionales. Este recurso no es competencia del TC en España. No es común, pero en algunos casos sus resoluciones han servido para establecer jurisprudencia en materia de ejecución de las sentencias del TC (Exp. N.º 0168-2007- Q/TC, del 27 de noviembre de 2007, sobre la procedencia del recurso de agravio constitucional a favor del cumplimiento de los fallos del TC en los procesos de ejecución de sentencias).

### 2.1.3.9. Cuestiones complementarias

Un aspecto que merece comentario es el relativo al cumplimiento de la disposición del artículo 200.º de la Constitución de 1993 que dispone que una «ley orgánica regula el ejercicio de estas garantías». El legislador peruano no aprobó formalmente una ley orgánica,<sup>137</sup> sino un Código Procesal Constitucional en el 2004. Si bien el código fue aprobado por una mayoría de votos superior a la necesaria para aprobar una ley orgánica, y por tanto podría considerarse materialmente como ley orgánica, hubiese sido conveniente que se siguiera la nomenclatura constitucional conforme al sistema de fuentes.<sup>138</sup> Dicha Ley podría haberse denominado Ley Orgánica de

Este se interpone ante el Tribunal Constitucional dentro del plazo de cinco días siguientes a la notificación de la denegatoria. Al escrito que contiene el recurso y su fundamentación, se anexa copia de la resolución recurrida y de la denegatoria, certificadas por el abogado, salvo el caso del proceso de hábeas corpus. El recurso será resuelto dentro de diez días de recibido, sin dar lugar a trámite. Si el Tribunal Constitucional declara fundada la queja, conoce también el recurso de agravio constitucional, ordenando al juez superior el envío del expediente dentro del tercer día de oficiado, bajo responsabilidad».

Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional. Artículo 54.- «Contra la resolución que deniega el recurso de agravio constitucional procede recurso de queja. Se interpone ante el Tribunal Constitucional, dentro del plazo de cinco días siguientes a la notificación de la denegatoria. Al escrito que contiene el recurso y fundamentación se anexa copia de la resolución recurrida, del recurso de agravio constitucional, del auto denegatorio del mismo y de las respectivas cédulas de notificación, certificadas por el abogado, salvo el caso del proceso de hábeas corpus».

136 Tribunal Constitucional del Perú, ob. cit., pág. 104.

137 En el caso español, el Tribunal Constitucional ha establecido que el legislador debe decir qué parte de la ley orgánica tiene tal condición y cual no.

138 En la sentencia recaída en el Exp. N.º 0047-2004-AI/TC, del 8 de mayo del 2006, sobre el sistema de fuentes en el ordenamiento constitucional peruano (fundamento 16) se dice: «Las otras materias



las Garantías Constitucionales, Ley Orgánica de los Procesos Constitucionales o Ley Orgánica del Código Procesal Constitucional, puesto que el mandato del artículo 200.º es uno de los pocos que se refiere exclusivamente al tipo de norma legal *ley orgánica* que debe regular las garantías constitucionales, hoy llamadas procesos constitucionales por virtud del Código Procesal Constitucional.

Otro aspecto, que debe ser comentado, es el caso del artículo VII del Código Procesal Constitucional que incorpora la figura del precedente constitucional.<sup>139</sup> Los autores del proyecto de Código Procesal Constitucional incorporaron dicha figura con la finalidad de que «[...] sea el propio Tribunal quien determine qué fundamento, principio, aforismo o tan solo criterio contenido o emanado de la sentencia tiene la calidad de *ratio decidendi* y, por tanto, ejerce su efecto vinculante sobre los órganos inferiores».<sup>140</sup> No obstante, la intención de los autores, considerando la poca experiencia en el uso de dicha técnica, y más aún no existiendo tradición jurídica en el Perú de esta institución del sistema jurídico anglosajón, el precedente constitucional en manos del Tribunal Constitucional se convirtió en una forma de legislación jurisprudencial.



De esta manera, desde la entrada en vigencia del Código en el 2004 hasta el 2014, el TC dictó alrededor de 43 precedentes vinculantes.<sup>141</sup> En

sujeta a reserva de ley orgánica a que se refieren los artículos 31.º, 66.º y 200.º de la Constitución son: el derecho de ser elegido y de elegir libremente a sus representantes, las condiciones de utilización y otorgamiento a particulares de los recursos naturales y el ejercicio de las garantías constitucionales, respectivamente».

139 Artículo VII.- Precedente

«Las sentencias del Tribunal Constitucional que adquieren la autoridad de cosa juzgada constituyen precedente vinculante cuando así lo exprese la sentencia, precisando el extremo de su efecto normativo. Cuando el Tribunal Constitucional resuelva apartándose del precedente, debe expresar los fundamentos de hecho y de derecho que sustentan la sentencia y las razones por las cuales se aparta del precedente».

140 Abad Yupanqui, Samuel, Danós Ordoñez, Jorge, Eguiguren Praeli, Francisco, García Belaunde, Domingo, Monroy Gálvez, Juan y Oré Guardia, Arsenio, «El nuevo Código Procesal Constitucional, estudio introductorio», En: *Código Procesal Constitucional*, 3.ª edición, Tribunal Constitucional, Lima, 2008, pág. 46.

141 1. STCP recaída en el Exp. N.º 3771-2004-HC/TC (plazo razonable de la prisión preventiva), 2. STCP recaída en el Exp. N.º 3760-2004-AA/TC (inhabilitación política), 3. STCP recaída en el Exp. N.º 1150-2004-AA/TC (procesos constitucionales entre entidades de derecho público y derecho de defensa), 4. STCP recaída en el Exp. N.º 2496-2005-HC/TC (libertad personal, detención preventiva y principio *tempus regit actum*), 5. STCP recaída en el Exp. N.º 2791-2005-AA/TC (inhabilitación política, acceso a los medios de comunicación del Estado y partidos políticos), 6. STCP recaída en el Exp. N.º 2302-2003-AA/TC (agotamiento de la vía previa en

algunos casos se dictaron reglas jurisprudenciales generales para diversos supuestos de hecho a partir de un solo caso concreto y el TC afirmó su primacía jurisdiccional sobre el Poder Judicial a través del precedente constitucional.<sup>142</sup> Ante las críticas de diversos sectores, en los últimos años,

materia tributaria), 7. STCP recaída en el Exp. N.º 1417-2005-PA (amparo previsional y contenido esencial del derecho a la pensión), 8. STCP recaída en el Exp. N.º 0349-2004-PA/TC (libertad de tránsito y bien jurídico seguridad ciudadana), 9. STCP recaída en el Exp. N.º 1966-2005-HC/TC (responsabilidad del ente administrador), 10. STCP recaída en el Exp. N.º 0168-2005-PC/TC (procedencia del proceso de cumplimiento), 11. STCP recaída en el Exp. N.º 2616-2004-AC/TC (Decreto Supremo N.º 019-94-PCM y Decreto de Urgencia N.º 037-94), 12. STCP recaída en el Exp. N.º 3482-2005-HC/TC (libertad de tránsito, bien jurídico y seguridad ciudadana), 13. STCP recaída en el Exp. N.º 5854-2005-PA/TC (amparo electoral), 14. STCP recaída en el Exp. N.º 2802-2005-PA/TC (libertad de empresa, amparo en materia municipal), 15. STCP recaída en el Exp. N.º 0206-2005-PA/TC (procedencia de amparo laboral), 16. STCP recaída en Exp. N.º 3361-2004-AA/TC (ratificación de magistrados y tutela procesal efectiva), 17. STCP recaída en el Exp. N.º 4677-2004-PA/TC (derecho de reunión), 18. STCP recaída en el Exp. N.º 4227-2005-PA (impuesto de casinos y tragamonedas), 19. STCP recaída en el Exp. N.º 0030-2005-AI/TC (límites a las sentencias manipulativas), 20. STCP recaída en el Exp. N.º 4635-2004-PA/TC (jornada de trabajadores mineros y jornadas atípicas), 21. STCP recaída en el Exp. N.º 1257-2005-HC/TC (plazo del proceso y de detención en relación a la conducta obstruccionista del procesado), 22. STCP recaída en el Exp. N.º 2877-2005-HC/TC (recurso de agravio constitucional), 23. STCP recaída en el Exp. N.º 5189-2005-PA/TC (Ley 23908, pensión mínima o inicial), 24. STCP recaída en el Exp. N.º 3075-2006-PA/TC, (medidas preventivas o cautelares en sede administrativa), 25. STCP recaída en el Exp. N.º 3362-2004-PA/TC (derecho de rectificación), 26. STCP recaída en el Exp. N.º 1333-2006-PA/TC (ratificación de magistrados-reingreso a la carrera judicial), 27. STCP recaída en el Exp. N.º 9381-2006-PA/TC (ONP-bono de reconocimiento), 28. STCP recaída en el Exp. N.º 7281-2006-PA/TC (desafiliación de las AFP), 29. STCP recaída en el Exp. N.º 4853-2004-PA/TC (amparo contra amparo y recurso de agravio constitucional), 30. STCP recaída en el Exp. N.º 6612-2005-AA/TC (pensión vitalicia, pensión de invalidez y enfermedad profesional), 31. STCP recaída en el Exp. N.º 10087-2005-AA/TC (pensión vitalicia, pensión de invalidez y enfermedad profesional. Decreto Ley 18846. Ley 26790), 32. STCP recaída en el Exp. N.º 0061-2008-PA/TC (arbitraje voluntario y obligatorio del D.S. 003-98-SA y seguro complementario de trabajo de riesgo), 33. STCP recaída en el Exp. N.º 5430-2006-PA/TC (pago de devengados e intereses), 34. STCP recaída en el Exp. N.º 4762-2007-PA/TC (acreditación de aportaciones), 35. STCP recaída en el Exp. N.º 2513-2007-PA/TC, (seguro complementario de trabajo de riesgo), 36. STCP recaída en el Exp. N.º 04650-2007-PA/TC (amparo contra amparo), 37. STCP recaída en el Exp. N.º 05961-2009-PA/TC (importación de autos usados), 38. STCP recaída en el Exp. N.º 03052-2009-PA/TC (cobro de beneficios sociales y reposición), 39. STCP recaída en el Exp. N.º 0001-2010-CC/TC (importación de vehículos y autopartes usadas), 40. STCP recaída en el Exp. N.º 0002-2010-PI (Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios), 41. STCP recaída en el Exp. N.º 0142-2011-PA/TC (amparo arbitral), 42. STCP recaída en el Exp. N.º 4293-2012-PA Consorcio Requena (deja sin efecto precedente vinculante STCP recaída en el Exp. N.º 3741-2004-PA/TC, sobre control difuso administrativo) y 43. STCP recaída en el Exp. N.º 00987-2014-PA/TC, Francisca Lilia Vásquez Romero (precedente vinculante a fin de propiciar la mejor solución de procesos que requieren una real tutela de urgencia), en: [http://www.tc.gob.pe/tc\\_precedentes\\_vinc.php](http://www.tc.gob.pe/tc_precedentes_vinc.php), consulta: 29 de noviembre de 2014.

142 Por todos los precedentes constitucionales vinculantes: Caso Anicama (11/07/2005), criterios de procedibilidad de las demandas de amparo en materia pensionaria, Exp. N.º 1417-2005-PA/TC, y caso Baylon (13/12/2005), criterios de procedibilidad de las demandas de amparo en materia laboral, Exp. N.º 0206-2005-PA/TC.



el TC ha disminuido sustancialmente el dictado de precedentes. Al cabo de estos años, podría pensarse en seguir la postura de José Carlos Remotti Carbonell, en el sentido de que no debería existir la distinción entre precedente constitucional y jurisprudencia constitucional y sólo debería hablarse de jurisprudencia constitucional con valor vinculante para los particulares y los órganos públicos como es en España.<sup>143</sup>

En cuanto al proceso de acción popular, si bien es un proceso constitucional, su competencia exclusiva corresponde al Poder Judicial conforme al artículo 85.º del Código Procesal Constitucional y no al Tribunal Constitucional. El artículo 202.º de la Constitución no menciona expresamente que dicho proceso sea competencia del TC, lo cual no significa que no pueda asignársele a través de una reforma legal.<sup>144</sup> Este proceso constitucional debería ser competencia del Tribunal Constitucional<sup>145</sup> o, en todo caso, el Poder Judicial podría ser la primera instancia y el TC la segunda y definitiva instancia a fin de mantener la unidad en la interpretación constitucional cuando se impugnen normas con rango de ley y normas reglamentarias. Además, porque, conforme al texto constitucional, el contraste de los reglamentos de carácter general no solo se efectúa con la ley, sino también con la Constitución.<sup>146</sup> Podría reformarse el Código para otorgar dicha competencia al TC sin necesidad de reformar la Constitución.<sup>147</sup>



---

143 Conversación sostenida con el autor del presente trabajo.

144 Sobre la competencia del Poder Judicial para conocer del proceso de acción popular, Susana Castañeda Otsu, señala: «Precisamos que tanto la Constitución de 1933 como la de 1979 otorgaron este control al Poder Judicial y que la vigente guarda silencio, por lo que pudo haberse otorgado este control al Tribunal Constitucional; sin embargo, el legislador al aprobar el Código Procesal Constitucional, ha continuado con la tendencia iniciada en 1933». Castañeda Otsu, Susana, «El Proceso de Acción Popular: Un análisis preliminar», En: Palomino Manchego, José F. (coordinador) y otros, *El Derecho Procesal Constitucional Peruano, Estudios en Homenaje a Domingo García Belaunde*, tomo II, Editora Jurídica Grijley, Lima, 2006, pág. 1009.

145 El Proyecto de Ley de Reforma de la Constitución de 2002 establece, en su artículo 61.º, que «Hay acción popular ante el Tribunal Constitucional por infracción de la Constitución y de la ley, contra reglamentos, normas administrativas, resoluciones y decretos de carácter general, cualquiera sea la autoridad de la que emanen». En: Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales del Congreso de la República, *Proyecto de Ley de reforma de la Constitución*, Congreso de la República, Lima, 2002, pág. 43.

146 Hans Kelsen se refiere a la competencia del Tribunal Constitucional para controlar diversos tipos de reglamentos de carácter general con la Constitución, Kelsen, Hans, ob. cit., págs. 132-135.

147 En España, las competencias del Tribunal Constitucional son otorgadas por la Constitución y también por su Ley Orgánica. Véase: Oubiña Barbolla, Sabela, ob. cit., pág. 110.

## 2.2. La función del Tribunal Constitucional

En este punto, se responderá a la pregunta ¿para qué sirve el Tribunal Constitucional o cuál es su función? Para tal fin se analizará la función de intérprete de la Constitución, y de garante de la Constitución y del sistema constitucional.

La función o tarea del Tribunal Constitucional está contemplada en el artículo 201.º de la Constitución que establece: «El Tribunal Constitucional es el órgano de control de la Constitución».

Esta disposición se complementa con otra función no menos importante que le es asignada por el artículo 1.º de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: «El Tribunal Constitucional es el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad».

La función de interpretar la Constitución se materializa a través de las competencias que le asigna el artículo 202.º de la Constitución.<sup>148</sup>

El Tribunal Constitucional desarrolla la función de interpretar la Constitución y controlar la constitucionalidad. Pero la Constitución no es solo el texto constitucional sino, como lo señala José Carlos Remotti Carbonell, la Constitución tiene cláusulas de apertura e integración de sistemas y subsistemas del ámbito local, regional, estatal, continental e internacional, que conforman todos juntos el sistema constitucional.<sup>149</sup>

### 2.2.1. Intérprete de la Constitución

La tarea de interpretar las normas es una actividad consustancial al Derecho. Se presenta en situaciones en las que surgen controversias sobre el significado

148 Constitución Política del Perú de 1993

«Artículo 202.- Corresponde al Tribunal Constitucional:

1.- Conocer, en instancia única, la acción de inconstitucionalidad.

2.- Conocer, en última y definitiva instancia, las resoluciones denegatorias de hábeas corpus, amparo, hábeas data, y acción de cumplimiento.

3.- Conocer los conflictos de competencia, o de atribuciones asignadas por la Constitución, conforme a ley».

149 En esa misma línea, el artículo 105.º de la Constitución Política del Perú de 1979 establecía que los preceptos contenidos en los tratados relativos a derechos humanos tienen jerarquía constitucional. Es decir, dicho artículo extendía o comprendía dentro del concepto de Constitución al sistema internacional de derechos humanos creado por los tratados internacionales en dicha materia.



de las reglas<sup>150</sup> y los encargados de hacerlo, en el caso de conflictos jurídicos, son los jueces. En el caso del Derecho Constitucional y en particular a partir de la expansión de la jurisdicción constitucional, la interpretación constitucional ha adquirido un protagonismo sustancial y el principal intérprete de la Constitución en las democracias modernas es el tribunal constitucional. Por ello, es indispensable tener presente las particularidades de la interpretación constitucional. Sobre esto, Jerzy Wróblesky afirma:

1.3. La interpretación constitucional aparece como un caso especial de la interpretación legal. La teoría general de la interpretación legal cubre también la interpretación constitucional, aunque hay rasgos especiales de esta última conectada con las particularidades del papel de la Constitución en el sistema jurídico, con el de su aplicación y con el de su organización institucional.<sup>151</sup>

En la misma línea de reconocer características especiales a la interpretación constitucional, Konrad Hesse indica:

50. Para el Derecho constitucional la importancia de la interpretación es fundamental pues, dado el carácter abierto y amplio de la Constitución, los problemas de interpretación surgen con mayor frecuencia que en otros sectores del ordenamiento cuyas normas son más detalladas. Importancia que aumenta, si cabe, en un orden constitucional dotado de jurisdicción constitucional de amplias proporciones, como lo es la de la Ley Fundamental.<sup>152</sup>

El mismo autor se encargará de desarrollar y sistematizar sus famosos principios de interpretación constitucional<sup>153</sup> que han sido recogidos y aplicados por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano.<sup>154</sup>

Teresa Freixes Sanjuán, catedrática de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Barcelona, ha destacado también las funciones propias de la interpretación constitucional que la diferencian de la legal:

150 Wróblesky, Jerzy, *Constitución y teoría general de la interpretación jurídica*, Editorial Civitas, Madrid, 1985, pág. 23.

151 *Ibid.* pág. 23.

152 Hesse, Konrad, «Interpretación constitucional», en: *Escritos de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, pág. 34.

153 Los principios de interpretación constitucional formulados por Hesse son: 1) unidad de la Constitución, 2) concordancia práctica, 3) corrección funcional, 4) eficacia integradora, 5) fuerza normativa de la Constitución. *Ibid.*, págs. 45-48.

154 STCP recaída en el Exp. N.º 5854-2005-AA/TC, del 8 de noviembre de 2005.



b) Existen funciones propias de la interpretación constitucional que no son aplicables a la interpretación legal. Así, la función de orientación, cuando a través de la interpretación constitucional se ofrece una información sobre si un comportamiento es acorde o contrario a las reglas constitucionales; también cabe considerar que las constituciones contienen bases normativas de decisión, como por ejemplo, cuando determinan derechos directamente aplicables o cuando definen competencias de algún órgano; o por otra parte, la función de control sobre la observancia de la Constitución ya que puede efectuarse sobre la legislación o sobre el comportamiento de los gobernantes y de las instituciones. Evidentemente el papel que desempeña la interpretación constitucional en estos casos es singularmente relevante, sobre todo teniendo en cuenta que partimos de un supuesto en el que no se puede hablar de decisiones interpretativas «verdaderas» o «falsas» ya que a través de la interpretación se adopta una entre varias jurídicamente posibles, excluyendo taxativamente solo las imposibles. Lo cual no quiere decir que para realizar tal interpretación no se realicen funciones valorativas, ya que se deben tener en cuenta para ello los valores positivados en la Constitución y los principios que de la misma puedan extraerse.<sup>155</sup>



La misma autora se referirá al papel que cumplen los valores y principios constitucionales en la interpretación constitucional:<sup>156</sup>

En un trabajo anterior (Freixes, T, y Remotti, J.C., «Los valores y principios en la interpretación constitucional») destacamos las peculiaridades de la interpretación de los valores y principios constitucionales y la vinculación de los órganos legislativos y jurisdiccionales a los mismos buscando el máximo efecto integrador posible; en este sentido, la interpretación constitucional ha de revestirse con la específica función que toman en ella los valores y principios, función que se proyecta sobre la interpretación legal, vinculándola y legitimándola al mismo tiempo.<sup>157</sup>

---

155 Freixes, Teresa, «Una aproximación al método de interpretación constitucional», en: *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, N.º 4, 1993, pág. 39.

156 Freixes, Teresa y Remotti Carbonell, José Carlos, «Los valores y principios en la interpretación constitucional», en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, año XII, N.º 35, mayo-agosto, 1992, págs. 97-110.

157 Freixes, Teresa, ob. cit. 39.

Por su parte, Sabela Oubiña, refiriéndose a la interpretación constitucional como actividad jurisdiccional, comenta:

La necesidad de interpretar una disposición constitucional resulta si cabe más patente que la de cualquier otra norma porque los preceptos de la CE revisten de alta dosis de generalidad y sus prescripciones presentan también un elevado carácter sintético. La norma constitucional es una norma positiva, pero también genérica, vaga, elástica y llena de conceptos de valor que necesita de una actuación creativa y hermenéutica. Si la aplicación de cualquier norma jurídica puede exigir su interpretación, cuando hablamos de una norma constitucional la interpretación parece ineludible porque la Constitución se compone de prescripciones más generales y sus enunciados son también más sintéticos que los de ninguna otra norma.<sup>158</sup>

El Tribunal Constitucional del Perú se ha referido a la finalidad de la interpretación constitucional en los siguientes términos:

5.1. La Constitución como norma jurídica y la interpretación que le es inherente

39.- Ello, desde luego, no desvirtúa la competencia de este Tribunal para interpretar la Constitución, ni menos aún, para interpretar las leyes «de conformidad con la Constitución». La interpretación es una función inherente a la labor de todo operador del Derecho; es decir, inherente a la labor del operador de las normas jurídicas.

40.- La Constitución es la norma jurídica suprema del Estado, tanto desde un punto de vista objetivo-estructural (artículo 51.º), como desde el subjetivo-institucional (artículos 38.º y 45.º). Consecuentemente, es interpretable, pero no de cualquier modo, sino asegurando su proyección y concretización, de manera tal que los derechos fundamentales por ella reconocidos sean verdaderas manifestaciones del principio-derecho de dignidad humana (artículo 1º de la Constitución).

41.- En consecuencia, pretender que la Constitución no puede ser interpretada, no sólo negaría su condición de norma jurídica –en directa contravención de sus artículos 38º, 45º y 51º–, sino que desconocería las competencias inherentes del juez constitucional



---

158 Oubiña Barbolla, Sabela, ob. cit., pág. 69.

como operador del Derecho, y sería tan absurdo como pretender que el juez ordinario se encuentre impedido de interpretar la ley antes de aplicarla.<sup>159</sup>

El mismo Tribunal Constitucional del Perú reconoce la pluralidad de intérpretes constitucionales, pero destaca el papel privilegiado del TC en relación a otros intérpretes en su calidad de supremo intérprete de la Constitución:

3.- Interpretación constitucional, sociedad de intérpretes e intérpretes especializados de la Constitución.

24.- Si bien la aludida vinculatoriedad de la Norma Fundamental exige que los sujetos obligados (ciudadanos, poderes públicos, etc.), a fin de efectivizar el respectivo contenido constitucional deban realizar ejercicios interpretativos, tal interpretación siempre debe tomar en consideración aquella realizada por los intérpretes especializados y autorizados en definitiva para interpretar y controlar la Constitución.

25.- Ciertamente, todos interpretamos la Constitución (los ciudadanos cuando ejercitan sus derechos, el Poder Legislativo cuando legisla, la Administración y el Poder Jurisdiccional en los diferentes casos concretos que deben resolver, etc.). Sin embargo, tal norma suprema ha establecido que los intérpretes especializados de esta sean los jueces ordinarios (artículo 138º: en todo proceso, de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, los jueces prefieren la primera), y que en definitiva, como Supremo Intérprete de la Constitución se encuentre el Tribunal Constitucional (artículo 201º: el Tribunal Constitucional es el órgano de control de la Constitución, artículo 204º: la sentencia del Tribunal que declara la inconstitucionalidad de una norma se publica en el diario oficial y al día siguiente de la publicación, dicha norma queda sin efecto, entre otros).

26.- Al respecto, el Tribunal Constitucional ha sostenido que: «la interpretación que realiza el Tribunal Constitucional prevalece sobre cualquier otra; es decir, se impone a la interpretación que puedan realizar otros poderes del Estado, órganos constitucionales e incluso

---

159 STCP recaída en el Exp. N.º 0030-2005-PI/TC, del 6 de febrero de 2006, fundamentos del 39 al 41.



los particulares, si se parte de la premisa jurídica de la pluralidad de intérpretes de la Constitución». <sup>160</sup>

En relación a la interpretación constitucional, debe mencionarse el llamado bloque de constitucionalidad o parámetro de interpretación constitucional que, en el caso peruano, presenta dos variantes:

- a) Parámetro general de interpretación constitucional;
- b) Parámetro específico de interpretación constitucional.

El primero está contemplado en el artículo 79.º del Código Procesal Constitucional:

Artículo 79.- Principios de interpretación

Para apreciar la validez constitucional de las normas el Tribunal Constitucional considerará, además de las normas constitucionales, las leyes que, dentro del marco constitucional, se hayan dictado para determinar la competencia o las atribuciones de los órganos del Estado o el ejercicio de los derechos fundamentales de la persona.

Este parámetro, utilizado en los procesos de inconstitucionalidad, se refiere tanto a las competencias o atribuciones de los órganos constitucionales (forman parte de él las leyes orgánicas que las regulan), como al ejercicio de los derechos (se forma con las leyes nacionales sobre la materia).

El segundo parámetro de interpretación constitucional específico, referido a los derechos constitucionales, se regula por la cuarta disposición final y transitoria de la Constitución:

Cuarta.- Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú.

En la misma línea, pero con un nivel más preciso en cuanto a los alcances de la disposición constitucional (sobre el contenido y el alcance de los derechos y sobre la jurisprudencia de los tribunales internacionales de derechos humanos), el artículo V del Código Procesal Constitucional establece:

---

160 STCP recaída en el Exp. N.º 0005-2007-PI/TC, del 26 de agosto del 2008, fundamentos del 24 al 26.



### Artículo V.- Interpretación de los Derechos Constitucionales

El contenido y alcances de los derechos constitucionales protegidos por los procesos regulados en el presente Código deben interpretarse de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos, los tratados sobre derechos humanos, así como de las decisiones adoptadas por los tribunales internacionales sobre derechos humanos constituidos según tratados de los que el Perú es parte.

Cabe señalar que la citada norma del Código, que data del 2004, también fue recogida por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional del Perú en el año 2002 cuando estableció:

2.- De conformidad con la IV Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Estado, los derechos y libertades reconocidos en la Constitución deben interpretarse de conformidad con los tratados internacionales en materia de derechos humanos suscritos por el Estado peruano. Tal interpretación conforme con los tratados sobre derechos humanos contiene, implícitamente, una adhesión a la interpretación que, de los mismos, hayan realizado los órganos supranacionales de protección de los atributos inherentes al ser humano y, en particular, el realizado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, guardián último de los derechos en la Región.<sup>161</sup>



### 2.2.2. Garante de la Constitución y del sistema constitucional

La democracia contemporánea se fundamenta, entre otros valores, en el respeto y cumplimiento de la Constitución. Ese principio está contenido en el artículo 38.º de la Constitución Política del Perú que señala: «Todos los peruanos tienen el deber [...] de respetar, cumplir y defender la Constitución y el ordenamiento jurídico de la Nación».

La misma Constitución prevé que, en caso de producirse un golpe de Estado, la población civil tiene el derecho de insurgencia en defensa del orden constitucional (artículo 46.º). Dicha norma se explica porque nuestra historia está plagada de golpes de Estado; el último sucedió en abril de 1992, hace apenas 22 años. En el caso del Perú, desde el inicio de nuestra República, hemos vivido más períodos dictatoriales que democráticos,

---

161 STCP recaída en el Exp. N.º 0218-2002-HC/TC, del 17 de abril de 2002, fundamento dos.

tanto en el siglo XIX como en el siglo XX. Cada período dictatorial, golpe de Estado o crisis política, ha sido seguido por una nueva constitución y de esta manera el Perú ha tenido, según el estimado de Remotti Carbonell, un reglamento provisorio (1821), tres estatutos provisorios (1821, 1855, 1879) y 13 constituciones (1823, 1826, 1828, 1834, 1839, 1856, 1860, 1867, 1920, 1933, 1979 y 1993). Además, como el mismo autor señala, debe tenerse en cuenta que, entre 1836 y 1839, el Perú se dividió en dos estados el Nor-Peruano y el Sur-Peruano, cada uno con su propia Constitución (1836). Luego se confederaron conjuntamente con Bolivia, aprobando para dicha Confederación la Constitución de 1837.<sup>162</sup>

La historia peruana nos demuestra que el mandato constitucional de respetar y cumplir la Constitución no son suficientes para que dicha norma sea eficaz en caso de su violación o incumplimiento. Hacen falta, por un lado, una educación que sirva para vivir en democracia y, por otro lado, un sistema de jurisdicción constitucional que haga de la Constitución una norma jurídica eficaz.

Desde el viejo debate de los años veinte del siglo XX sobre quién debe ser el guardián de la Constitución,<sup>163</sup> el siglo pasado ha sido testigo del desarrollo de la labor de los tribunales constitucionales para garantizar la eficacia de la Constitución y para restablecer el orden constitucional cuando se ha constatado una violación a la Constitución. En el Perú, desde la Constitución de 1979, existe un sistema de jurisdicción constitucional conformado por el Tribunal Constitucional y el Poder Judicial. Hasta finales del siglo XX, el esquema básico era Tribunal Constitucional igual garante de la Constitución.

Hoy, en los inicios del siglo XXI, el Tribunal Constitucional también tiene como función ser garante del sistema constitucional. El sistema constitucional no se agota en el texto de la Constitución, sino que integra también a otros elementos, sistemas y subsistemas de ámbito multinivel que interactúan y retroalimentan.<sup>164</sup>

162 Remotti Carbonell, José Carlos, «Perú: la necesidad de una reforma constitucional. Un punto de partida», ob. cit., pág. 158.

163 Ver: Schmitt, Carl y Kelsen, Hans, *La polémica Schmitt/Kelsen sobre la justicia constitucional: El defensor de la Constitución versus ¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?*, traducción de Manuel Sánchez Sarto y Roberto J. Brie, Editorial Tecnos, Madrid, 2009, 366 págs. En este volumen se pueden leer los dos textos clásicos de la polémica.

164 Seguimos el esquema propuesto por José Carlos Remotti Carbonell, quién, en distintos cursos y



Remotti Carbonell sostiene que, partiendo del estudio de los ordenamientos jurídicos más avanzados, hoy nos encontramos frente a ordenamientos jurídicos complejos que son el resultado de estructuras estatales también complejas (estados federados, Unión Europea). Hoy, ya no es posible hablar del Estado unitario y soberano, hoy los estados ceden competencias y soberanía a la federación o a organismos supranacionales. En ese sentido, para el citado autor, el sistema constitucional se conforma por diversos sistemas y subsistemas. De esta manera, él mismo define el sistema constitucional de derechos:

[...] el ordenamiento jurídico deja de ser considerado como estanco, aislado, es decir como producto propio y exclusivo de los órganos internos estatales y pasa a ser abierto y complejo al interconectarse de manera normativa, institucional y jurisprudencial con otros ordenamientos especialmente de naturaleza supranacional los que en determinadas materias asumen competencias vinculantes que anteriormente se consideraban reservadas a los órganos internos. De esta manera, en dichas materias, como por ejemplo en lo relativo a los derechos fundamentales, el ordenamiento jurídico se reconvierte y pasa a estar conformado por la integración de ambos ordenamientos en uno sólo. Ejemplo de ello lo podemos ver en el ámbito europeo con lo que representa la Unión Europea y su ordenamiento que se integra en el de los 27 países miembros o, en materia de derechos fundamentales, el Consejo de Europa y su sistema representado por el Convenio Europeo de Derechos Humanos y su órgano de interpretación y garantía el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que también se integra en los ordenamientos internos de los casi 50 estados miembros del Consejo de Europa. En el ámbito americano tenemos en materia de derechos al sistema interamericano de Derechos Humanos que comprende a nivel normativo a la Convención Americana de Derechos Humanos (ratificada por 24 estados luego del retiro de Trinidad y Tobago), a nivel jurisdiccional por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (cuya jurisdicción ha sido aceptada por 21 estados) y a nivel institucional la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que además de las competencias derivadas de la Convención americana cuenta con algunas otras que se extienden incluso a todos los estados

---

conferencias, ha venido exponiendo su visión sobre la estructura y funcionamiento del sistema constitucional y detallando sus elementos conformadores conforme se apunta en este trabajo.



miembros de la Organización de Estados Americanos aunque no hayan ratificado la Convención.<sup>165</sup>

Conforme al planteamiento propuesto por Remotti, el Tribunal Constitucional no solo será el tradicional *guardián de la Constitución* del siglo XX, sino será el *guardián de la Constitución y del sistema constitucional* que tiene mayores alcances. De esta manera, el Tribunal Constitucional del Perú debe garantizar y defender, junto al texto expreso de la Constitución, los elementos de apertura y cierre, los valores y principios constitucionales, así como la integración multinivel del ordenamiento en sus ámbitos local, regional, nacional, interamericano e internacional. Igualmente debe defender y garantizar el sistema de derechos humanos derivado de la Convención Americana de Derechos Humanos y su jurisprudencia que se integra a nuestro ordenamiento jurídico constitucional interno efectuando el control de convencionalidad. Este planteamiento es más amplio que lo dispuesto por la cuarta disposición final y transitoria de la Constitución peruana. Pues no solo se refiere a la interpretación de los derechos que la Constitución reconoce conforme a los tratados de derechos humanos, sino que también se refiere a otros aspectos normativos y jurisprudenciales de los tratados internacionales, por cuanto el concepto de sistema constitucional también podría incorporar otro sistema supranacional de competencias en determinadas materias como ocurre en la Unión Europea. Por ejemplo, sobre inmigración, política de fronteras o en materia de estudios universitarios (Pacto Andino o Mercosur para el caso de Perú), o al sistema del Tribunal Penal Internacional.



Al respecto, el mismo Remotti Carbonell aplica el concepto de sistema constitucional de derechos para el caso del combate al terrorismo:

[...] De esta manera, el marco jurídico resulta complejo ya que, como se apuntó inicialmente, queda configurado de manera unitaria y sistemática por lo establecido por el texto constitucional y los valores y principios que incorpora, todo ello interpretado de conformidad con las sentencias del Tribunal Constitucional, así como también por lo establecido por los tratados y convenios

---

165 Remotti, José Carlos, «Prólogo. La lucha contra el terrorismo en el marco del Estado Social y Democrático de Derecho», en: Castañeda Segovia, Mateo G., *El delito de terrorismo en garantías procesales en la lucha antiterrorista*, Ed. Grijley, Lima, 2009, págs. XXXIII y XXXIV.

internacionales relativos a los derechos humanos, en especial la Convención Americana de Derechos Humanos interpretada por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Todo lo cual, en conjunto, viene a definir los parámetros que marcan de manera obligada e inexcusable las líneas a seguir por las normas legales, los tribunales de justicia, el Ministerio Público, la actuación del Gobierno y la administración, así como de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Así, todas las instituciones y poderes públicos, sean de carácter legislativo, ejecutivo, jurisdiccional, institucional civil, policial, militar, estatal, regional o municipal que participen directa o indirectamente en la lucha contra el terrorismo están en la obligación de adecuar sus actuaciones a lo definido en dichos parámetros o, en caso contrario, incurren en responsabilidad debiendo ser sancionados conforme a Derecho.<sup>166</sup>

En conclusión, el Tribunal Constitucional tiene como función ser el garante de la Constitución y del sistema constitucional. Para llevar a cabo tal tarea, más amplia y compleja, el TC debería incorporar en su actividad diaria el esquema propuesto y, de esta manera, ampliar cualitativamente el ámbito de su actuación en un contexto de sistemas jurídicos complejos.

### 2.3. Principios de actuación

En este punto se responderá a la pregunta ¿cómo cumple su función el Tribunal Constitucional? Para cumplir adecuadamente su función, el TC no puede depender solo de la voluntad y conocimiento de los magistrados que lo componen, que se renuevan cada cinco años, ni del trabajo y pericia de su equipo de asesores. Ambos grupos de funcionarios deben guiar su actuación por principios que trasciendan el período del mandato de los magistrados constitucionales y de los funcionarios que cada cierto tiempo se renuevan. El Dr. José Carlos Remotti Carbonell sugirió, al momento del diseño del presente trabajo, los siguientes principios de actuación del Tribunal Constitucional: imparcialidad, respeto del debido proceso formal y material, carácter jurisdiccional de la actuación, supremacía de la Constitución, protección de los derechos fundamentales y aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos. A continuación se desarrollarán los principios de actuación del TC.

---

<sup>166</sup> *Ibid.* pág. XXXV.



### 2.3.1. Imparcialidad. Procedimiento imparcial

La Constitución peruana no reconoce explícitamente el principio de imparcialidad. Sin embargo, el Tribunal Constitucional del Perú se ha encargado de reconocerlo y configurarlo. De este modo, en un primer momento, señaló que la imparcialidad era un principio vinculado o incorporado en el de independencia judicial y que tenía una doble dimensión, subjetiva y objetiva:

El principio de imparcialidad

34. Mientras la garantía de independencia, en términos generales, protege al juez frente a influencias externas, el principio de imparcialidad –estrechamente ligado al principio de independencia funcional– se vincula a determinadas exigencias dentro del proceso, definidas como la independencia del juez frente a las partes y al objeto del proceso mismo, pudiendo entenderse desde dos acepciones:

a) *Imparcialidad subjetiva*, que atañe a algún tipo de compromiso que el juez pueda tener con el caso.

b) *Imparcialidad objetiva*, referida a la influencia negativa que puede tener en el juez la estructura del sistema, restándole imparcialidad, es decir, si el sistema no ofrece suficientes garantías para desterrar cualquier duda razonable.<sup>167</sup>

9.- Pues bien, mientras la garantía de la independencia, en términos generales, alerta al juez de influencias externas, la garantía de la imparcialidad se vincula a exigencias dentro del proceso, definidas como la independencia del juez frente a las partes y el objeto del proceso mismo. De este modo, ambas deben ser entendidas como una totalidad, por lo que no puede alegarse el respeto al principio de independencia mientras existan situaciones que generen dudas razonables sobre la parcialidad de los jueces.<sup>168</sup>

Posteriormente, el mismo Tribunal consideró que el principio de imparcialidad formaba parte del contenido constitucional del derecho a la tutela jurisdiccional:

1.4. El derecho a un juez independiente e imparcial como contenido del derecho a la tutela jurisdiccional «efectiva»

---

167 STCP recaída en el Exp. N.º 0023-2003-AI/TC, del 28 de octubre de 2004, fundamento 34.

168 STCP recaída en el Exp. N.º 2465-2004-AA/TC, del 11 de octubre de 2004, fundamento nueve.



22. El derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, reconocido en el artículo 139, inciso 3, de la Constitución, implica que cuando una persona pretenda la defensa de sus derechos o intereses legítimos, ella deba ser atendida por un órgano jurisdiccional mediante un proceso dotado de un conjunto de garantías mínimas. Como tal, constituye un derecho, por decirlo de algún modo, «genérico» que se descompone en un conjunto de derechos específicos enumerados, principalmente, en el mencionado artículo, o deducidos implícitamente de él. Entre estos derechos cabe destacar, entre otros, el derecho a un juez independiente e imparcial.<sup>169</sup>

En el mismo caso, el Tribunal Constitucional del Perú señaló que el principio de imparcialidad no solo era una garantía de la administración de justicia, sino también un derecho del justiciable y lo concordó con el artículo 8.º de la Convención Americana de Derechos Humanos:

23. La independencia y la imparcialidad del juzgador no sólo constituyen principios y garantías de la administración de justicia, sino también una garantía para quienes acuden a los órganos jurisdiccionales en busca de justicia. Al respecto, el Tribunal Constitucional sostuvo en una anterior oportunidad, que «Debe tomarse en cuenta que si bien, *prima facie*, la imparcialidad e independencia son garantías consustanciales y necesarias para una correcta Administración de Justicia, estas deben entenderse, a su vez, como garantías para los imputados (garantía a ser juzgado por un Tribunal independiente e imparcial), configurándose, de este modo, su doble dimensión». Ello coincide con lo establecido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos que en su artículo 8.1 dispone que «Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter».<sup>170</sup>

Sobre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la configuración del principio de imparcialidad, es necesario señalar que, en vez de vincularlo al derecho a la tutela jurisdiccional, debe ser vinculado al derecho del

169 STCP recaída en el Exp. N.º 0004-2006-PI/TC, del 18 de abril del 2006, fundamento 22.

170 *Ibid.* fundamento 23.



debido proceso que tiene un contenido más amplio. Además, el principio de imparcialidad es reconocido por el artículo 8.º de la Convención Americana de Derechos Humanos y, de acuerdo con la cuarta disposición final y transitoria de la Constitución y el artículo V del Código Procesal Constitucional los derechos que la Constitución reconoce, se interpretan de conformidad con la Convención Americana de Derechos Humanos y la jurisprudencia de la Corte IDH.

El artículo 8.º de la Convención Americana de Derechos Humanos dispone:

Artículo 8.- Garantías Judiciales

1.- Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos es abundante con relación a la imparcialidad jurisdiccional:

- a) «El derecho a ser juzgado por un juez o tribunal imparcial es una garantía fundamental del debido proceso».<sup>171</sup>
- b) La imparcialidad del tribunal implica que sus integrantes no tengan un interés directo, una posición tomada, una preferencia por alguna de las partes y que no se encuentren involucrados en la controversia.<sup>172</sup>
- c) La imparcialidad exige que el juez que interviene en una contienda particular se aproxime a los hechos de la causa careciendo, de manera subjetiva, de todo prejuicio y, asimismo, ofreciendo garantías suficientes de índole objetiva que permitan desterrar toda duda que el justiciable o la comunidad puedan albergar respecto de la ausencia de imparcialidad.<sup>173</sup>

171 «El derecho a ser juzgado por un juez o tribunal imparcial es una garantía fundamental del debido proceso». Corte IDH, Caso Usón Ramírez versus Venezuela, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 20 de noviembre de 2009, serie C, N.º 207, párrafo 117.

172 Corte IDH, Caso Palamara Iribarne versus Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 22 de noviembre de 2005, serie C, N.º 135, párrafo 146.

173 «[...] Es decir, se debe garantizar que el juez o tribunal en el ejercicio de su función como juzgador cuente con la mayor objetividad para enfrentar el juicio. Al respecto, este Tribunal ha establecido



- d) La presunta falta de imparcialidad judicial de los jueces debe establecerse a partir de elementos probatorios específicos y concretos que indiquen que se está efectivamente ante un caso en el que los jueces claramente se han dejado influenciar por aspectos o criterios ajenos a las normas legales.<sup>174</sup>
- e) La imparcialidad permite que los tribunales inspiren la confianza necesaria a las partes en el caso, así como a los ciudadanos en una sociedad democrática.<sup>175</sup>

Cabe mencionar que los principios básicos relativos a la independencia de la judicatura de Naciones Unidas establecen:

2. Los jueces resolverán los asuntos que conozcan con imparcialidad, basándose en los hechos y en consonancia con el derecho, sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo.<sup>176</sup>

que la *imparcialidad* exige que el juez que interviene en una contienda particular se aproxime a los hechos de la causa careciendo, de manera subjetiva, de todo prejuicio y, asimismo, ofreciendo garantías suficientes de índole objetiva que permitan desterrar toda duda que el justiciable o la comunidad puedan albergar respecto de la ausencia de *imparcialidad*. La *imparcialidad* del tribunal implica que sus integrantes no tengan un interés directo, una posición tomada, una preferencia por alguna de las partes y que no se encuentren involucrados en la controversia. La *imparcialidad* personal o subjetiva se presume a menos que exista prueba en contrario. Por su parte, la denominada prueba objetiva consiste en determinar si el juez cuestionado brindó elementos convincentes que permitan eliminar temores legítimos o fundadas sospechas de parcialidad sobre su persona». Corte IDH, Caso Usón Ramírez versus Venezuela, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 20 de noviembre de 2009, serie C, N.º 207, párrafo 117.

- 174 «La Corte Interamericana resalta que, si bien es cierto que en el presente caso se han declarado algunas violaciones a la Convención (*supra* párrs. 146, 155 y 178), una violación del artículo 8.1. por la presunta falta de imparcialidad judicial de los jueces debe establecerse a partir de elementos probatorios específicos y concretos que indiquen que se está efectivamente ante un caso en el que los jueces claramente se han dejado influenciar por aspectos o criterios ajenos a las normas legales». Corte IDH, Caso Atala Riffo y Niñas versus Chile, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de febrero de 2012, serie C, N.º 239, párrafo 190.
- 175 «La Corte considera que el derecho a ser juzgado por un juez o tribunal imparcial es una garantía fundamental del debido proceso. Es decir, se debe garantizar que el juez o tribunal en el ejercicio de su función como juzgador cuente con la mayor objetividad para enfrentar el juicio. Esto permite a su vez, que los tribunales inspiren la confianza necesaria a las partes en el caso, así como a los ciudadanos en una sociedad democrática». Corte IDH, Caso Herrera Ulloa versus Costa Rica, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 2 de julio de 2004, serie C, N.º 107, párrafo 171.
- 176 Principios básicos de independencia de la judicatura de Naciones Unidas. En: [http://www.tc.gob.pe/tratados/uni\\_ddhh/instru\\_alca\\_especifi\\_uni/instru\\_proc\\_just/princi\\_judicatu.pdf](http://www.tc.gob.pe/tratados/uni_ddhh/instru_alca_especifi_uni/instru_proc_just/princi_judicatu.pdf), consulta: 5 de febrero de 2014.



A partir de las normas y criterios jurisprudenciales descritos, que conforman el parámetro de constitucionalidad del principio de imparcialidad, se desprende la obligación del Tribunal Constitucional y de sus magistrados de actuar de manera imparcial en cada uno de los casos que conoce.

### 2.3.2. Respeto del debido proceso formal y material

La obligación de los magistrados constitucionales de guiar su actuación conforme al debido proceso se deriva de la interpretación conjunta de los artículos 139.º, inciso 3, de la Constitución y 8.º de la Convención Americana de Derechos Humanos, y a la jurisprudencia de sus órganos de garantía, a tenor de la cuarta disposición final y transitoria de la Constitución y del artículo V del Código Procesal Constitucional. En ese sentido, se analizará el parámetro de constitucionalidad para conocer las obligaciones que entraña actuar conforme al debido proceso.

El artículo 139.º, inciso 3, de la Constitución Política del Perú dispone:

Artículo 139.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

[...]

3.- La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional.

Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera sea su definición.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha desarrollado los derechos de tutela jurisdiccional y debido proceso. En relación al primero, ha señalado que, en nuestro ordenamiento constitucional, la tutela jurisdiccional es un derecho *continente* que engloba dos derechos fundamentales: el acceso a la justicia y al debido proceso. Tal condición del derecho a la tutela jurisdiccional se ha expresado también en el artículo 4.º del Código Procesal Constitucional que, al referirse al derecho a la tutela procesal efectiva, ha establecido en su primer párrafo que este comprende el acceso a la justicia y el debido proceso.<sup>177</sup>

177 «El Tribunal Constitucional constata que la alegación formulada por el recurrente en torno a la violación del derecho a la tutela jurisdiccional reproduce el mismo agravio que se expone en relación al derecho al respeto de la cosa juzgada. En ese sentido, considera pertinente recordar su doctrina según la cual, en nuestro ordenamiento constitucional, la tutela jurisdiccional es un



También ha señalado el TC que la tutela judicial efectiva es el marco objetivo previsto en el artículo 139.º, inciso 3, de la Constitución Política del Perú y supone el derecho de acceso a los órganos de justicia así como la eficacia de lo decidido en la sentencia; es decir, una concepción garantista y tutelar que encierra todo lo concerniente al derecho de acción frente al poder-deber de la jurisdicción.<sup>178</sup>

Respecto del debido proceso, el Tribunal Constitucional del Perú ha establecido:

- a) El derecho al debido proceso significa la observancia de los derechos fundamentales esenciales del procesado. Constituye los principios y reglas elementales exigibles dentro del proceso como instrumento de tutela de los derechos subjetivos.<sup>179</sup>
- b) Que es un derecho fundamental de carácter instrumental que se encuentra conformado por un conjunto de derechos esenciales (como el derecho de defensa, el derecho a probar, entre otros) que impiden que la libertad y los derechos individuales sucumban ante la ausencia o insuficiencia de un proceso o procedimiento, o se vean afectados por cualquier sujeto de derecho (incluyendo al Estado) que pretenda hacer uso abusivo de estos.<sup>180</sup>

derecho “continente” que engloba, a su vez, 2 derechos fundamentales: el acceso a la justicia y el derecho al debido proceso» (Cf. STC 0015-2001-AI/TC). Tal condición del derecho a la tutela jurisdiccional se ha expresado también en el artículo 4.º del Código Procesal Constitucional que, al referirse al derecho a la tutela procesal efectiva, ha establecido en su primer párrafo que este «[...] comprende el acceso a la justicia y el debido proceso [...]». STCP recaída en el Exp. N.º 4587-2004-AA, del 15 de febrero de 2006, fundamento 25.

178 «No se trata naturalmente de que el juez constitucional, de pronto, termine revisando todo lo que hizo un juez ordinario, sino, específicamente, que fiscalice si uno o algunos de los derechos procesales con valor constitucional están siendo vulnerados. Para proceder de dicha forma existen dos referentes de los derechos de los justiciables: la tutela judicial efectiva como marco objetivo y el debido proceso como expresión subjetiva y específica, ambos previstos en el artículo 139º, inciso 3 de la Constitución Política del Perú. Mientras que la tutela judicial efectiva supone tanto el derecho de acceso a los órganos de justicia como la eficacia de lo decidido en la sentencia, es decir, una concepción garantista y tutelar que encierra todo lo concerniente al derecho de acción frente al poder-deber de la jurisdicción, el derecho al debido proceso, en cambio, significa la observancia de los derechos fundamentales esenciales del procesado principios y reglas esenciales exigibles dentro del proceso como instrumento de tutela de los derechos subjetivos». STCP recaída en el Exp. N.º 8125-2005-HC, del 25 de enero de 2006, fundamento seis.

179 *Ibid.*

180 «El debido proceso, según lo ha establecido la doctrina en forma consolidada, es “un derecho fundamental de carácter instrumental que se encuentra conformado por un conjunto de derechos esenciales (como el derecho de defensa, el derecho a probar, entre otros) que impiden que la



- c) El Tribunal Constitucional del Perú ha diferenciado el debido proceso formal del debido proceso material. Al respecto, tiene dicho que, con relación al primero, lo integran los principios y reglas que tienen que ver con las formalidades estatuidas, tales como las que establecen el juez natural, el procedimiento preestablecido, el derecho de defensa y la motivación. Mientras que en su faz material, se relaciona con los estándares de justicia como son la razonabilidad y proporcionalidad que toda decisión judicial debe suponer.<sup>181</sup>
- d) El derecho al debido proceso despliega también su eficacia jurídica en el ámbito de la etapa prejudicial de los procesos penales; es decir, en aquella fase del proceso penal en la cual al Ministerio Público le corresponde concretizar el mandato previsto en el artículo 159.º de la Constitución, sobre las atribuciones del Ministerio Público.<sup>182</sup>

libertad y los derechos individuales sucumban ante la ausencia o insuficiencia de un proceso o procedimiento, o se vean afectados por cualquier sujeto de derecho (incluyendo al Estado) que pretenda hacer uso abusivo de éstos. [Bustamante Alarcón, Reynaldo, «El derecho a probar como elemento esencial de un proceso justo», citado por Javier Dolorier Torres en *Diálogo con la Jurisprudencia*, año IX, N.º 54, marzo 2003, *Gaceta Jurídica*, Lima, pág.133]. Con similar criterio, Luis Marcelo De Bernardis define al debido proceso como «el conjunto mínimo de elementos que deben estar presentes en cualquier clase de proceso para hacer posible la aplicación de la justicia en el caso concreto». STCP recaída en el Exp. N.º 0090-2004-AA, del 17 de julio de 2004, fundamento 22.

181 «El debido proceso tiene, a su vez, dos expresiones: una formal y otra sustantiva; en la de carácter formal, los principios y reglas que lo integran tienen que ver con las formalidades estatuidas, tales como las que establecen el juez natural, el procedimiento preestablecido, el derecho de defensa, la motivación; en su faz sustantiva, se relaciona con los estándares de justicia como son la razonabilidad y proporcionalidad que toda decisión judicial debe suponer. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha reconocido estas dos manifestaciones del debido proceso en sus sentencias recaídas en los expedientes N.º 2192-2002-HC/TC (F.J. N.º 1), N.º 2169-2002-HC/TC (F.J. N.º 2) y N.º 3392-2004-HC/TC (F.J. N.º 6)». STCP recaída en el Exp. N.º 8125-2005-HC, del 25 de enero de 2006, fundamento seis.

«Unido a las consideraciones precedentes, debe también tenerse en cuenta que la dimensión sustancial del debido proceso abre las puertas para un control no sólo formal del proceso judicial sino que incide y controla también los contenidos de la decisión en el marco del Estado Constitucional. Es decir, la posibilidad de la corrección no sólo formal de la decisión judicial, sino también la razonabilidad y proporcionalidad con que debe actuar todo juez en el marco de la Constitución y las leyes». STCP recaída en el Exp. N.º 1209-2006-PA, del 23 de octubre de 2006, fundamento 28.

182 «Asimismo, la posibilidad de que el Tribunal Constitucional realice el control constitucional de los actos del Ministerio Público tiene, de otro lado, su sustento en el derecho fundamental al debido proceso. Por ello, el derecho al debido proceso despliega también su eficacia jurídica en el ámbito de la etapa pre judicial de los procesos penales; es decir, en aquella fase del proceso penal



- e) El debido proceso también debe observarse en todos los procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos.<sup>183</sup>
- f) El debido proceso y los derechos que lo conforman rigen la actividad institucional de cualquier persona jurídica.<sup>184</sup>

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional del Perú no ha sido constante en este tema. Cuando señala que la tutela jurisdiccional engloba el acceso a la justicia y al debido proceso se aparta del texto constitucional que se refiere a dos derechos constitucionales autónomos: tutela jurisdiccional y debido proceso. Por ello, esa interpretación jurisprudencial es discutible ya que se dio siguiendo solo el artículo 4.º del Código Procesal Constitucional olvidando la Constitución. Dicho artículo dice:

Artículo 4.-[...] tutela procesal efectiva, que comprende el acceso a la justicia y del debido proceso.

[...]

en la cual al Ministerio Público le corresponde concretizar el mandato previsto en el artículo 159.º de la Constitución. Claro está, las garantías previstas en el artículo 4º del Código Procesal Constitucional, que no son sino la concretización de los principios y derechos previstos en el artículo 139.º de la Constitución, serán aplicables a la investigación fiscal previa al proceso penal siempre que sean compatibles con su naturaleza y fines, los mismos que deben ser interpretados de conformidad con el artículo 1.º de la Constitución, según el cual “la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”. STCP recaída en el Exp. N.º 6204-2006-HC/TC, del 24 de octubre de 2006, fundamento 11.

- 183 «En efecto, el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales de todos los procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos. Vale decir que cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea éste administrativo –como en el caso de autos–, o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal». STCP recaída en el Exp. N.º 0090-2004-AA, del 17 de julio de 2004, fundamento 24.
- 184 «Consecuentemente, si bien el Estatuto de la Asociación no ha establecido un procedimiento disciplinario sancionador, sin embargo, para el Tribunal Constitucional queda claro que el debido proceso –y los derechos que lo conforman, p. e. el derecho de defensa– rigen la actividad institucional de cualquier persona jurídica, máxime si ha previsto la posibilidad de imponer una sanción tan grave como la expulsión –inciso c) del artículo 20º del Estatuto–, razón por la cual los emplazados, si consideraron que el actor cometió alguna falta, debieron comunicarle por escrito los cargos imputados, acompañando el correspondiente sustento probatorio, y otorgarle un plazo prudencial a efectos de que –mediante la expresión de los descargos correspondientes– pueda ejercer cabalmente su legítimo derecho de defensa». STCP recaída en el Exp. N.º 1612-2003-AA/TC, del 16 diciembre de 2003, fundamento cinco.



Se entiende por tutela procesal efectiva aquella situación jurídica de una persona en la que se respetan de modo enunciativo, sus derechos de libre acceso al órgano jurisdiccional, a probar, de defensa, al contradictorio e igualdad sustancial en el proceso, a no ser desviado de la jurisdicción predeterminada ni sometido a procedimientos distintos de los previstos por la ley, a la obtención de una resolución fundada en derecho, a acceder a los medios impugnatorios regulados, a la imposibilidad de revivir procesos fenecidos, a la actuación adecuada y temporalmente oportuna de las resoluciones judiciales y a la observancia de principio de legalidad procesal penal.

El artículo 4.º del Código Procesal Constitucional dispone que la llamada tutela procesal efectiva tiene como contenido el debido proceso y el acceso a la justicia. Es decir, un derecho de configuración legal incorpora como parte de él a un derecho constitucional, debido proceso, y se superpone al derecho a la tutela jurisdiccional también de rango constitucional. Del mismo modo, la *tutela procesal efectiva*, derecho de orden legal, contiene una serie de derechos constitucionales como el de defensa, a no ser desviado de la jurisdicción predeterminada ni sometido a procedimientos distintos a los previstos en la ley, y la imposibilidad de revivir procesos fenecidos.



Por ello, es más precisa y debe ser seguida la línea jurisprudencial del TC que afirma, siguiendo al TC español, que la tutela jurisdiccional supone el derecho de acceso a los órganos de justicia así como la eficacia de lo decidido en la sentencia. Igualmente, la definición correcta del TC sobre el debido proceso es aquella que lo configura como la observancia de los derechos fundamentales esenciales del procesado y que se trata de un derecho fundamental de carácter instrumental. Asimismo, se encuentra conformado por un conjunto de derechos esenciales y tiene una doble dimensión formal y material. El artículo 4.º del CPC debe ser interpretado conforme a tales criterios.

En este sentido, como se ha explicado, lo establecido por la Constitución y la jurisprudencia del TC sobre el debido proceso deber ser interpretado de conformidad con el artículo 8.º de la Convención Americana de Derechos Humanos y con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El artículo 8.º de la Convención Americana de Derechos Humanos señala:

Artículo 8.- Garantías Judiciales

1.- Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

Con relación al artículo 8.º de la CADH, la Corte IDH hace una interesante distinción entre tutela judicial efectiva y debido proceso legal. La primera está dirigida a impedir dilaciones y entorpecimientos indebidos que puedan conducir a la impunidad, y con ello se frustra la debida protección judicial de los derechos humanos. Para la Corte no solo basta garantizar el debido proceso en juicio, sino que considera el resultado, es decir, si la decisión judicial es eficaz para la víctima.<sup>185</sup>

Para la Corte el debido proceso legal, consagrado en el artículo 8.º de la CADH, se refiere:

- a) Al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a fin de que las personas puedan defender adecuadamente sus derechos.<sup>186</sup>
- b) Las garantías del debido proceso son exigibles a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, cuyas decisiones puedan afectar los derechos de las personas.<sup>187</sup>

185 «Lo anterior demuestra la falta de diligencia en el impulso de los procedimientos orientados a investigar, procesar, y en su caso, sancionar a todos los responsables. La función de los órganos judiciales intervinientes en un proceso no se agota en posibilitar un debido proceso que garantice la defensa en juicio, sino que debe además asegurar en un tiempo razonable el derecho de la víctima o sus familiares a saber la verdad de lo sucedido y a que se sancione a los eventuales responsables. El derecho a la tutela judicial efectiva exige que los jueces que dirijan el proceso eviten dilaciones y entorpecimientos indebidos, que conduzcan a la impunidad y frusten la debida protección judicial de los derechos humanos». Corte IDH, Caso Servellón García y otros versus Honduras, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 21 de septiembre de 2006, serie C, N.º 152, párrafo 151.

186 «El artículo 8 de la Convención consagra los lineamientos del debido proceso legal, el cual está compuesto de un conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos». Corte IDH, Caso Barbari Duarte y Otros versus Uruguay, Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia del 13 de octubre de 2011, serie C, N.º 234, párrafo 116.

187 «Este Tribunal ha señalado que es exigible a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, cuyas decisiones puedan afectar los derechos de las personas, que adopte dichas decisiones



- c) Compete al juez o Tribunal determinar las garantías atendiendo a las particularidades de cada caso concreto y corresponde a ellos mismos la obligación de asegurar que los procesos se lleven a cabo con el debido respeto de las garantías judiciales que sean necesarias para asegurar un juicio justo. El artículo 8.º, inciso 2, de la CADH precisa cuáles constituyen las *garantías mínimas* a las que toda persona tiene derecho durante el proceso, en plena igualdad,<sup>188</sup> y, como lo señala el artículo 8.º, inciso 1, de la CADH, se aplican a procesos judiciales de cualquier carácter.<sup>189</sup>

con pleno respeto de las garantías del debido proceso legal. Al respecto, el artículo 8 de la Convención consagra los lineamientos del debido proceso legal, el cual está compuesto por un conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. De otra parte, la Corte ha señalado que cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8 de la Convención Americana. En ese sentido, la Corte recuerda que en cualquier materia, inclusive en la laboral y la administrativa, la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos. Es importante que la actuación de la administración se encuentre regulada, y ésta no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados». Corte IDH, Caso Chocrón Chocrón versus Venezuela, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 1.º de julio de 2011, serie C, N.º 227, párrafo 115.

188 «Al respecto, la Corte recuerda que debido a la naturaleza excepcionalmente seria e irreversible de la pena de muerte, su imposición o aplicación está sujeta a ciertos requisitos procesales, que limitan el poder punitivo del Estado y cuyo cumplimiento debe ser estrictamente observado y revisado. En este sentido, el Tribunal observa que el artículo 8.1 de la Convención establece que “en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra una persona”, se deben proveer las “debidas garantías, dentro de un plazo razonable”. Los términos en que está redactado este artículo indican claramente que el sujeto del derecho es el acusado, quien podrá exigir el respeto de todas las referidas “debidas garantías” propias de un “debido proceso”, las cuales podrán ser determinadas por el tribunal atendiendo a las particularidades de cada caso concreto. Es decir, todo juez tiene la obligación de asegurar que los procesos se lleven a cabo con el debido respeto de aquellas garantías judiciales, que sean necesarias para asegurar un juicio justo. De esta manera, el artículo 8.2 de dicho instrumento precisa cuáles constituyen las “garantías mínimas” a las que toda persona tiene derecho durante el proceso, en plena igualdad. Específicamente, el artículo 8.2.c de la Convención exige que individuos puedan defenderse adecuadamente contra cualquier acto del Estado que pudiera afectar sus derechos. Asimismo, el artículo 8.2.f reconoce el derecho de los acusados a interrogar a los testigos presentados contra ellos y aquéllos que declaran a su favor, bajo las mismas condiciones que el Estado, con el fin de defenderse. En todo caso, la Convención no impide que los Estados adopten medidas adicionales a aquellas reconocidas en el artículo 8.2 de la Convención con el propósito de garantizar un debido proceso». Corte IDH. Caso Dacosta Cadogan versus Barbados, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de septiembre de 2009, serie C, N.º 204, párrafo 84.

189 «El artículo 8 de la Convención que se refiere a las garantías judiciales consagra los lineamientos del llamado “debido proceso legal” o “derecho de defensa procesal”, que consisten en el derecho de toda persona a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada en su contra o para la determinación de sus derechos de



- d) La Corte, igualmente, precisa que la finalidad de la observancia del debido proceso es proteger, asegurar o hacer valer la titularidad o el ejercicio de un derecho; es decir, las condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquellos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial.<sup>190</sup>
- e) En relación a los titulares del debido proceso, la Corte ha establecido que debe ser reconocido en el marco de las garantías mínimas que se deben brindar a todo migrante, independientemente de su estatus migratorio. El objetivo es que los migrantes tengan la posibilidad de hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva, y en condiciones de igualdad procesal con otros justiciables.<sup>191</sup>

La concordancia interpretativa de las dos disposiciones citadas, la Constitución y la Convención Americana de Derechos Humanos así como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos permite pues encontrar las notas características del debido proceso, formal y material, como marco de actuación de los jueces constitucionales; según se ha explicado en este apartado.

carácter civil, laboral, fiscal u otro cualquiera». Corte IDH. Caso Genie Lacayo versus Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 29 de enero de 1997, serie C, N.º 30, párrafo 74.

190 «Es menester señalar que la Corte, al referirse a las garantías judiciales protegidas en el artículo 8 de la Convención, también conocidas como garantías procesales, ha establecido que para que en un proceso existan verdaderamente dichas garantías, conforme a las disposiciones del artículo 8 de la Convención, es preciso que se observen todos los requisitos que “sirvan para proteger, asegurar o hacer valer la titularidad o el ejercicio de un derecho”, es decir, las “condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquellos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial”. La referida disposición convencional contempla un sistema de garantías que condicionan el ejercicio del *ius puniendi* del Estado y que buscan asegurar que el inculpado o imputado no sea sometido a decisiones arbitrarias, toda vez que se deben observar “las debidas garantías” que aseguren, según el procedimiento de que se trate, el derecho al debido proceso. Asimismo, esta Corte ha señalado que “toda persona sujeta a un juicio de cualquier naturaleza ante un órgano del Estado deberá contar con la garantía de que dicho órgano [...] actúe en los términos del procedimiento legalmente previsto para el conocimiento y la resolución del caso que se le somete”. Corte IDH, Caso Mohamed versus Argentina, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 23 noviembre de 2012, serie C, N.º 255, párrafo 80.

191 «En materia migratoria, por tanto, la Corte considera que el debido proceso debe ser garantizado a toda persona independientemente del estatus migratorio, ya que “el amplio alcance de la intangibilidad del debido proceso se aplica no solo *ratione materiae* sino también *ratione personae* sin discriminación alguna”. Lo anterior quiere decir que “el debido proceso legal debe ser reconocido en el marco de las garantías mínimas que se deben brindar a todo migrante, independientemente de su estatus migratorio”, con el objetivo de que los migrantes tengan la posibilidad de hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal con otros justiciables». Corte IDH, Caso Nadege Dorzema y otros versus República Dominicana, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de octubre de 2012, serie C, N.º 251, párrafo 159.



### **2.3.3. Carácter jurisdiccional de su actuación**

Siendo el Tribunal Constitucional un órgano jurisdiccional, corresponde a sus integrantes conducirse como jueces de la Constitución de manera independiente e imparcial al igual que los jueces del Poder Judicial. Conforme al artículo 1.º de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, solo se encuentran sometidos a la Constitución y a su Ley Orgánica. Igualmente, para el adecuado desempeño de su función, no están sujetos a mandato imperativo ni reciben instrucciones de ninguna autoridad. Gozan de inviolabilidad. No responden por los votos u opiniones emitidas en el ejercicio de su cargo. También gozan de inmunidad y no pueden ser detenidos ni procesados sin autorización del pleno del Tribunal, salvo flagrante delito (artículo 14.º de la LOTC).

Los magistrados del Tribunal Constitucional también deben guiar su actuación conforme a los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura de Naciones Unidas. En ese sentido, el principio 2.º dispone:

2. Los jueces resolverán los asuntos que conozcan con imparcialidad, basándose en los hechos y en consonancia con el derecho, sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo.

Por otra parte, debe destacarse que una de las características de un órgano jurisdiccional es la reserva que deben practicar los magistrados en el ejercicio de su función. En ese sentido, resulta importante poner en práctica las limitaciones normativas sobre la participación de los magistrados en los medios de comunicación, ya que puede darse el caso de un adelanto de opinión que inhabilitaría al declarante para conocer del proceso objeto del comentario, debilitándose con ello la institucionalidad del TC. A lo largo de los años, los medios de comunicación han dado cuenta de declaraciones periódicas de algunos magistrados del Tribunal Constitucional del Perú, refiriéndose a casos en curso, casos resueltos e incluso sobre temas de coyuntura política. En ese sentido, se debe recordar el inciso cinco del artículo 19.º del Reglamento normativo del TC que dice: «Son deberes de los Magistrados del Tribunal Constitucional: [...] 5.- Guardar absoluta reserva respecto a los asuntos en que interviene».



Debe tenerse presente que el mismo RNTC permite que exista un nivel de comunicación del TC y la ciudadanía sobre los casos que resuelve. En ese sentido, el inciso 11 del artículo 24.º del citado reglamento establece:

Artículo 24.- Son deberes del Presidente:

[...]

11.- Servir al Pleno de órgano de comunicación y en consecuencia, sólo él podrá informar oficialmente sobre los asuntos decididos por el Tribunal [...].

Existe una práctica en la cual los presidentes declaran a la prensa, sobre todo en los programas televisivos más sintonizados, cada vez que se resuelve un caso polémico o importante a fin de explicar los alcances de la decisión a la opinión pública.

Al respecto, el principio 8.º de los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura de Naciones Unidas dispone:

8. En consonancia con la Declaración Universal de Derechos Humanos y al igual que los demás ciudadanos, los miembros de la judicatura gozarán de las libertades de expresión, creencias, asociación y reunión, con la salvedad de que, en el ejercicio de esos derechos, los jueces se conducirán en todo momento de manera que preserve la dignidad de sus funciones y la imparcialidad e independencia de la judicatura.

Ahora bien, reconociendo la libertad de expresión de los magistrados, se debe recordar que ellos son miembros de un colegiado y que este se expresa a través de sus resoluciones. Si ellos están disconformes con estas, pueden realizar sus votos singulares; como sucede en los países con una jurisdicción constitucional más consolidada. Para fortalecer la jurisdicción constitucional en el Perú, los jueces constitucionales no deberían declarar sobre temas de coyuntura ni sobre casos en curso y deben limitar sus apariciones en los medios de comunicación.

### **2.3.4. Supremacía de la Constitución**

Los magistrados del Tribunal Constitucional deben guiar su actuación por el principio de supremacía constitucional. Dicho principio, estrechamente relacionado con el principio de jerarquía jurídica, está consagrado en el



artículo 138.º de la Constitución peruana que dispone: «[...] En todo proceso, de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, los jueces prefieren la primera».

El Código Procesal Constitucional también se refiere a dicho principio cuando señala:

Artículo II.- Fines de los Procesos Constitucionales

Son fines esenciales de los procesos constitucionales garantizar la primacía de la Constitución [...].

Respecto del principio de supremacía de la Constitución y sobre el origen del control de constitucionalidad, podemos recordar lo expuesto por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos en el célebre caso *Marbury versus Madison*:

[...] O bien la Constitución es una ley superior inmodificable por medios ordinarios, o bien queda al nivel de las demás leyes del Congreso y como tales, puede ser alterada según el Legislativo quiera alterarla.

Si el primer extremo de la alternativa es la verdad, entonces un acto legislativo contrario a la Constitución, no es una ley; si el segundo extremo de la alternativa es el verdadero, entonces las constituciones escritas son intentos absurdos por parte del pueblo, para limitar un poder que por su propia naturaleza es ilimitable. Ciertamente que todos aquellos que han elaborado constituciones escritas, las consideran como la ley fundamental y suprema de la nación y, en consecuencia, la teoría de todo gobierno de esa naturaleza, tiene que ser que una ley del Congreso que repugnara a la Constitución, debe considerarse inexistente. Esta teoría, por su esencia misma, va imbíbida en una constitución escrita y, en consecuencia, este tribunal tiene que considerarla como uno de los principios fundamentales de nuestra sociedad [...].<sup>192</sup>

A través de esta magistral y lógica explicación, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos legó a la posteridad el control constitucional de las leyes teniendo como fundamento el principio de supremacía constitucional.

Más de un siglo después, Hans Kelsen, quien en base a su experiencia como juez constitucional, llevó al lugar más alto de la teorización jurídica

192 Suprema Corte de los Estados Unidos, «Sentencia en el caso *Marbury contra Madison*, según proyecto del Presidente de la Suprema Corte de los Estados Unidos, John Marshall», en: *Revista Peruana de Derecho Constitucional*, N.º 1, 1999, pág. 686.



del siglo XX el principio de supremacía de la Constitución a través de su planteamiento sobre la garantía jurisdiccional de la Constitución. Expondrá al respecto:

A través de las múltiples transformaciones sufridas, la noción de Constitución ha conservado un núcleo permanente: la idea de un principio supremo que determina por entero el orden estatal en su totalidad y la esencia de la comunidad constituida por ese orden. Se defina de una u otra forma, la Constitución es siempre el fundamento del Estado, la base del ordenamiento jurídico de que se trate. Lo que se entiende ante todo y siempre por Constitución –y la noción coincide en este prisma con la de forma de Estado– es un principio en el que se expresa jurídicamente el equilibrio de fuerzas políticas en el momento en que se toma en consideración, es la norma que regula la elaboración de las leyes, de las normas generales en ejecución de las cuales se ejerce la actividad de los órganos estatales, de los tribunales y de las autoridades administrativas. Esta regla sobre la creación de las normas jurídicas esenciales del Estado, sobre la determinación de los órganos y el procedimiento de la legislación forma la Constitución en sentido propio, originario y estricto de la palabra. Es la base indispensable de las normas jurídicas que regulan la conducta recíproca de los miembros de la colectividad estatal, así como de aquellas que determinan los órganos necesarios para aplicarlas e imponerlas y la forma en que éstos órganos deben proceder, es decir, en suma, la base fundamental del ordenamiento estatal.<sup>193</sup>

Para garantizar ese orden, Kelsen diseñó el modelo de jurisdicción constitucional concentrada que tenía como guardián de la Constitución al Tribunal Constitucional y a sus magistrados.

Siguiendo los planteamientos de Kelsen, José Afonso da Silva, profesor de la Universidad de Sao Paulo, afirmará:

*A rigidez constitucional* decorre da maior dificuldade para sua modificação do que para a alteração das demais normas jurídicas da ordenação estatal. Da rigidez emana, como primordial consequência, o *princípio da supremacia da constituição* que, no

---

193 Kelsen, Hans. «La garantía jurisdiccional de la Constitución (la justicia constitucional)», en: Kelsen, Hans, *Escritos sobre la Democracia y el Socialismo*, Editorial Debate, Madrid, 1988, pág. 114.



dizer de Pinto Ferreira, «e reputado como una pedra angular, em que assenta o edificio do moderno direito político». Significa que a constituição se coloca no vértice do sistema jurídico do país, a que confere validade, e que todos os poderes estatais são legítimos na medida em que ela os reconheça e na proporção por ela distribuídos. E, enfim, a lei suprema do Estado, pois é nela que se encontram a própria estruturação deste e a organização de seus órgãos; é nela que se acham as *normas fundamentais* de Estado, e só nisso se notará sua superioridade em relação as demais normas jurídicas.<sup>194</sup>

En España, tan pronto que fuera restablecida la democracia y promulgada la Constitución de 1978, Eduardo García de Enterría, refiriéndose al principio de supremacía constitucional, señaló:

Pero la Constitución no sólo es una norma, sino precisamente la primera de las normas del ordenamiento entero, la norma fundamental, *lex superior*. Por varias razones. Primero, porque la Constitución define el sistema de fuentes formales del Derecho, de modo que sólo por dictarse conforme a lo dispuesto por la Constitución (órgano legislativo por ella diseñado, su composición, competencia y procedimiento) una Ley será válida o un Reglamento vinculante; en este sentido, es la primera de las «normas de producción», la *norma normarum*, la fuente de las fuentes. Segundo, porque en la medida en que la Constitución es la expresión de una intención fundacional, configuradora de un sistema entero que en ella se base, tiene una pretensión de permanencia (una «Ley Perpetua» era la aspiración de nuestros comuneros) o duración (dauernde Grundordnung: ordenamiento fundamental estable, «el momento reposado y perseverante de la vida del Estado»: FLEINER), lo que parece asegurarla [sic] una superioridad sobre las normas ordinarias carentes de una intención total tan relevante y limitada a objetivos mucho más concretos, todos singulares dentro del marco globalizador y estructural que la Constitución ha establecido. Esta idea determinó, primero, la distinción entre un poder constituyente, que es de quien surge la Constitución, y los poderes constituidos por éste, de los que emanan todas las normas ordinarias. De aquí se dedujo inicialmente la llamada «rigidez» de la norma constitucional, que la [sic] asegura una llamada «superlegalidad formal», que impone formas reforzadas



---

194 Silva, José Afonso da, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 36.º edición, Malheiros Editores Ltda., São Paulo, 2013, pág. 47.

de cambio o modificación constitucional frente a los procedimientos legislativos ordinarios (cfr. Título X de la Constitución). Pero la idea llevará también al reconocimiento de una «superlegalidad material», que asegura a la Constitución una preeminencia jerárquica sobre todas las demás normas del ordenamiento, producto de los poderes constituidos por la Constitución misma, obra del poder constituyente. Esas demás normas sólo serán válidas si no contradicen, no ya sólo el sistema formal de producción de las mismas que la Constitución establece, sino, y sobre todo, el cuadro de valores y de limitaciones del poder que en la Constitución se expresa.<sup>195</sup>

Siguiendo a García de Enterría, el profesor de la Universidad de Coimbra, José Joaquim Gomes Canotilho, afirmará:

Da conjugacao destas duas dimensoes –superlegalidade material e superlegalidade formal da constituicao– deriva o princípio fundamental da constitucionalidade dos actos normativos: os actos normativos só estarao conformes com a constituicao quando nao violem o sistema formal, constitucionalmente establecido, da producao desses actos, e quando nao contrariem, positiva ou negativamente, os parámetros materiais plasmados nas regras ou princípios constitucionais.<sup>196</sup>

El mismo autor también se refiere a la supremacía constitucional:

A constituicao é uma lei dotada de características especiais. Tem un brilho autónomo expreso através da forma, do procedimento de criacao e da posicao hierárquica das suas normas. Estes elementos permiten distingui-la de outros actos con valor legislativo presentes na ordem jurídica. Em primeiro lugar, caracteriza-se pela sua *posicao hierarquico-normativa* superior relativamente as outras normas do ordenamiento jurídico. Ressalvando algumas particularidades do direito comunitário, a superioridade hirárquico-normativa apresenta tres expressoes: (1) as normas constitucionais constituem uma *lex superior* que recolhe o fundamento de validade em sí propria (*autoprimazia normativa*); (2) as normas da constituicao sao *normas de normas (normae normarum)* afirmando-se como una fonte de producao juridica de outras normas (leis, regulamentos, estatutos); (3) a superioridade normativa das normas constitucionais implica o

---

195 García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, tercera edición, Editorial Civitas, Madrid, 1994, pág. 49.

196 Gomes Canotilho, José Joaquim, ob. cit., pág. 890.



princípio da conformidade de todos os actos dos poderes públicos com a Constituicao [...].<sup>197</sup>

José Carlos Remotti Carbonell también se ha referido a la supremacía jurídica de la Constitución española de 1978, que bien puede ser extendido a otros sistemas jurídicos, afirmando lo siguiente:

La supremacía jurídica de la Constitución no sólo es formal o simbólica, sino que es material y vincula tanto a los poderes públicos como a los ciudadanos. La Constitución configura nuestro actual marco de convivencia democrático dentro del cual encontramos, entre otros contenidos (como por ejemplo la organización de los poderes públicos, la determinación de los valores superiores del ordenamiento –libertad, igualdad, justicia y pluralismo–, los derechos de los ciudadanos y sus mecanismos de defensa y garantía; las prestaciones sociales que el Estado debe brindar, el marco social, económico y laboral, etc.), el establecimiento de los lineamientos para la distribución territorial del poder en cuyo desarrollo se inserta el ejercicio del derecho de autonomía que se materializa en los correspondientes Estatutos de Autonomía que, como hemos señalado, y al igual que todo el resto del ordenamiento, deben ser conformes a la Constitución.<sup>198</sup>



Ahora existe una sólida base normativa y un amplio desarrollo doctrinal, así como jurisprudencial, para que los jueces constitucionales de todos los órdenes –en el caso peruano los magistrados del Tribunal Constitucional y los jueces del Poder Judicial– aborden los casos desde una perspectiva constitucional a fin de garantizar el principio de supremacía constitucional.

### **2.3.5. Protección de los derechos fundamentales**

La Constitución peruana dispone en su artículo 44.º que uno de los deberes primordiales del Estado es garantizar la plena vigencia de los derechos humanos. Dicho deber se concretiza a través de las funciones de los diversos órganos del Estado. En el caso del Tribunal Constitucional, tal deber constituye la principal función si consideramos que alrededor del 85 % de los casos

---

197 *Ibid.* pág. 1147.

198 Remotti Carbonell, José Carlos, *El Estatuto de Autonomía de Cataluña y su interpretación por el Tribunal Constitucional*, Editorial Bosch, Barcelona, 2011, pág. 30.

que ha resuelto en el período 1996-2012 son procesos de amparo y *habeas corpus* cuya finalidad es proteger precisamente los derechos constitucionales. Por tanto, la obligación de los magistrados constitucionales de conducir su actuación en base al principio de protección de los derechos fundamentales constituye un deber fundamental.

Sobre este punto, el Tribunal Constitucional del Perú ha señalado: «11. Los poderes públicos, en general, tienen un *deber especial de protección* de los derechos fundamentales de la persona. Tal deber de protección exige la actuación positiva de aquéllos».<sup>199</sup>

La actuación de los magistrados con apego a los derechos fundamentales se justifica también porque ellos son elementos legitimadores de la democracia constitucional moderna. Al respecto, Teresa Freixes precisa:

Los derechos aparecen, pues, también como los procedimientos que están en la base de la tensión entre legalidad y legitimidad. La mayor o menor amplitud del reconocimiento constitucional de los derechos, el mayor o menor nivel de protección o garantías que obtengan en el propio texto constitucional, y su mayor o menor grado de efectividad, serán el parámetro evaluador de la legitimidad democrática del orden político. Los derechos cobran, en consecuencia, una importancia absolutamente determinante en la definición del orden político, puesto que lo fundamentan y lo legitiman.<sup>200</sup>

En este punto, conviene tener presente el artículo II del Código Procesal Constitucional que dispone que son fines esenciales de los procesos constitucionales: garantizar la vigencia efectiva de los derechos constitucionales.

Por su parte, al ser signatarios de la Convención Americana de Derechos Humanos, el Estado peruano está obligado a cumplir el artículo 1.º del Pacto de San José que dispone:

Artículo 1.- Obligación de respetar los Derechos

1.- Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma,

---

199 STCP recaída en el Exp. N.º 05637-2006-PA/TC, del 3 de julio de 2007, fundamento 11.

200 Freixes Sanjuán, Teresa, *Constitución y Derechos Fundamentales. I-Estructura jurídica y función constitucional de los derechos*, PPU, Barcelona, 1992, pág. 2.



religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

El Tribunal Constitucional, al formar parte del Estado, está en la obligación de proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos que acuden al TC, garantizados por la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos.

### **2.3.6. Aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos. CADH como integrante del sistema constitucional**

En el acápite relativo a la interpretación constitucional, nos referimos a la obligación de interpretar los derechos constitucionales de conformidad con los tratados internacionales de derechos humanos y con la jurisprudencia que emiten los órganos de garantía de tales tratados (tribunales internacionales de derechos humanos). Al respecto, señalamos que, en el caso peruano, tal obligación deriva de la cuarta disposición final y transitoria de la Constitución y del artículo V del Código Procesal Constitucional, y que nuestro principal referente para dicho propósito es la Corte Interamericana de Derechos Humanos.



La cuarta disposición final y transitoria de la Constitución constituye una regla de interpretación constitucional e impone la aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos. Configura un canon o parámetro de constitucionalidad con relación a los derechos y libertades para, por vía interpretativa, configurar el sentido, alcance y perfil exacto del contenido de los derechos recogidos en la Constitución. Pero no solo se deberá aplicar los tratados de derechos humanos, sino también la jurisprudencia de los órganos de garantía de tales tratados, que también pasarán a formar parte del parámetro de constitucionalidad.<sup>201</sup>

Sobre la obligación que comentamos, el Tribunal Constitucional del Perú ha señalado:

9. Los tratados internacionales sobre derechos humanos no sólo forman parte positiva del ordenamiento jurídico nacional (artículo

---

201 Morales Saravia, Francisco, «Interpretación de las normas relativas a los derechos y libertades», en: AA.VV., *La Constitución Comentada, Análisis artículo por artículo*, tomo II, Gaceta Jurídica, Lima, 2005, pág. 1179.

55° de la Constitución), sino que la Cuarta Disposición Final y Transitoria (CDFT) de la Constitución –en cuanto dispone que los derechos fundamentales reconocidos por ella se interpretan de conformidad con los tratados y acuerdos internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Perú– exige a los poderes públicos nacionales que, a partir del ejercicio hermenéutico, incorporen en el contenido protegido de los derechos constitucionales los ámbitos normativos de los derechos humanos reconocidos en los referidos tratados. Se trata de un reconocimiento implícito de la identidad nuclear sustancial compartida por el constitucionalismo y el sistema internacional de protección de los derechos humanos: la convicción jurídica del valor de la dignidad de la persona humana, a cuya protección y servicio se reconduce, en última y definitiva instancia, el ejercicio de todo poder.<sup>202</sup>

Como se dijo, la obligación que se deriva de aplicar los tratados internacionales de derechos humanos también se extiende a la jurisprudencia de sus órganos de garantía, en nuestro caso la Corte IDH. De esta manera, también ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional del Perú:

12. La vinculatoriedad de las sentencias de la CIDH no se agota en su parte resolutive (la cual, ciertamente, alcanza sólo al Estado que es parte en el proceso), sino que se extiende a su fundamentación o *ratio decidendi*, con el agregado de que, por imperio de la CDFT de la Constitución y el artículo V del Título Preliminar del CPConst, en dicho ámbito la sentencia resulta vinculante para todo poder público nacional, incluso en aquellos casos en los que el Estado peruano no haya sido parte en el proceso. En efecto, la capacidad interpretativa y aplicativa de la Convención que tiene la CIDH, reconocida en el artículo 62.3 de dicho tratado, aunada al mandato de la CDFT de la Constitución, hace que la interpretación de las disposiciones de la Convención que se realiza en todo proceso, sea vinculante para todos los poderes públicos internos, incluyendo, desde luego, a este Tribunal.<sup>203</sup>

En este punto es importante tener en cuenta el carácter de estándar mínimo que tienen los tratados internacionales de derechos humanos. Al respecto, José Carlos Remotti señala:

202 STCP recaída en el Exp. N.º 2730-2006-AA/TC, del 27 de julio de 2006, fundamento nueve.

203 STCP recaída en el Exp. N.º 2730-2006-AA/TC, del 27 de julio de 2006, fundamento 12.



[...] se debe destacar también la condición de standard mínimo que asumen los tratados y convenios internacionales relativos a derechos humanos al integrarse en los ordenamientos jurídicos internos. Ello se debe básicamente a que los tratados internacionales de derechos humanos son generalmente suscritos por diversos Estados lo que muchas veces obliga, a fin de alcanzar un consenso necesario para su aprobación, que sus textos sean escuetos, limitados y muchas veces genéricos, por lo que sus contenidos deben considerarse como mínimos a ser respetados por los Estados. Ello origina que si al momento de integrarse en el ordenamiento jurídico interno de cada uno de los Estados, el tratado internacional ofrece un mayor nivel de protección respecto de los derechos se deberá aplicar el tratado por encima de lo dispuesto en las leyes internas. Pero si por el contrario, las normas internas protegen a los derechos con un nivel de garantía mayor éstas se aplicarán por sobre la normativa internacional. Es decir, hay que analizar cada caso concreto. En caso de conflicto entre la normativa interna y la internacional, y sea necesario determinar cuál de las dos resulta aplicable a un caso, se aplicará la norma que otorgue una mayor protección a los derechos. Es por ello que los tratados relativos a Derechos Humanos tienen el carácter de mínimos, pues no permiten que se baje su nivel protector pero sí que se suba.<sup>204</sup>



Los magistrados constitucionales son los primeros obligados a aplicar los tratados internacionales de derechos humanos y la jurisprudencia de sus órganos de garantía a los casos que resuelven conforme a este principio de actuación, que tiene un mandato expreso en nuestro ordenamiento constitucional.

## **2.4. El circuito de la jurisdicción constitucional en el Perú**

### **2.4.1. La expansión de los tribunales, cortes y consejos constitucionales a nivel mundial**

Se puede afirmar que existe una creciente tendencia mundial a otorgar el control de constitucionalidad y la protección de los derechos constitucionales en última instancia a tribunales, cortes o consejos constitucionales, que son

---

<sup>204</sup> Remotti Carbonell, José Carlos, *La Corte Interamericana de Derechos Humanos, Estructura, funcionamiento y jurisprudencia*, ob. cit., pág. 24.

órganos especializados fuera del ámbito judicial ordinario. Aún cuando en la actualidad, en un gran número de países, la jurisdicción constitucional es ejercida por cortes supremas o por salas constitucionales especializadas dentro de las mismas.

Los países, que encargan dicha función a la corte suprema, lo hacen por tradición y porque sus constituciones siguen el modelo americano, propio de los siglos XVIII y XIX, como algunos países del centro y sur de América, así como algunos países europeos.<sup>205</sup> Sobre este punto, en mayo de 2005, el profesor de Washington College of Law de American University, Herman Shwartz, manifestó<sup>206</sup> que si bien la Corte Suprema de los Estados Unidos ejerce el control constitucional, no es una corte constitucional, puesto que, además de resolver casos sobre temas constitucionales, también debe resolver casos de derecho común.<sup>207</sup>

He ahí la gran diferencia. No es lo mismo una corte suprema, con jueces no especializados en la jurisdicción constitucional, que diariamente juzga la carga procesal ordinaria de procesos civiles, comerciales, penales, laborales y que, eventualmente, deben resolver controversias constitucionales,<sup>208</sup> que un

205 Encargan el control de constitucionalidad a la Corte Suprema: Argentina, Uruguay, México y Brasil. El caso de Brasil es especial pues el Supremo Tribunal Federal es parte del Poder Judicial, pero es muy parecido a un Tribunal Constitucional por sus competencias, además ellos cuentan con un Tribunal Superior de Justicia que es como una Corte Suprema. Encargan el control constitucional a una sala constitucional de la Corte Suprema: Costa Rica, Nicaragua, Venezuela, El Salvador, Paraguay y Honduras.

En Europa, los países que no tienen Tribunal Constitucional y solo Corte Suprema son Dinamarca, Estonia, Finlandia, Gran Bretaña, Irlanda, Islandia, Liechtenstein, Noruega, Países Bajos, Suecia y Suiza.

206 Conversación sostenida con el profesor Shwartz en mayo de 2005 en Washington College of Law de American University. Washington, Estados Unidos de América.

207 Sobre esta misma idea, Louis Favoreu ha dicho: «Adoptemos, de una vez por todas, un lenguaje claro: el “Tribunal Supremo” de tipo americano es un Tribunal situado en la cima de un edificio jurisdiccional único, que desempeña una autoridad definitiva sobre el conjunto del edificio, con competencias a la vez de Tribunal Supremo, de Consejo de Estado y de juez constitucional; el “Tribunal Constitucional” –de tipo alemán, austríaco o italiano– es una jurisdicción constituida específicamente para conocer litigios constitucionales e independientes del sistema jurisdiccional ordinario». Favoreu, Louis, «Informe general introductorio», en: AA.VV., *Tribunales constitucionales europeos y derechos fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, pág. 18.

208 Sobre las *características de los jueces de carrera*, que pueden ser aplicadas a los jueces peruanos, Mauro Cappelletti ha expresado: «Los jueces de la Europa continental son habitualmente magistrados de carrera, poco adecuados para asumir una tarea de control de las leyes, tarea que, como veremos, es inevitablemente creadora y va mucho más allá de la mera función tradicional de



tribunal especializado en juzgar diariamente casos de carácter constitucional y derechos fundamentales.<sup>209</sup> La dinámica del trabajo jurisdiccional, las técnicas de resolución de los casos, el razonamiento, la argumentación, la interpretación jurídica, los tipos de procesos, entre otros elementos, son distintos en los ámbitos de la jurisdicción constitucional y ordinaria. Cabe hacer un matiz con las salas constitucionales de las cortes supremas, porque aquí sí hay especialidad, y pueden ser consideradas como una etapa intermedia para llegar a un tribunal constitucional.

Por lo demás, es un hecho objetivo que, en las últimas décadas, el desarrollo de los temas constitucionales (control concentrado, tipología de sentencias constitucionales, conflictos de competencias e interpretación de los derechos fundamentales) se deben, en gran parte, a los tribunales constitucionales. La tendencia hacia la especialización del trabajo jurisdiccional hará que más países opten por el modelo de cortes separadas.<sup>210</sup>

Sobre la importancia de los tribunales constitucionales en el mundo, Louis Favoreu ha dicho:

El desarrollo de la justicia constitucional es, ciertamente, el acontecimiento más destacado del Derecho Constitucional europeo de la segunda mitad del siglo XX. No se concibe hoy día un sistema constitucional que no reserve un lugar a esta institución, y en Europa todas las nuevas Constituciones han previsto la existencia de un Tribunal constitucional.<sup>211</sup>

ser “simples intérpretes” y “fieles servidores” de las leyes. Incluso la interpretación de las normas constitucionales, y en particular, la de su núcleo, la declaración de los derechos fundamentales o Bill of Rights, difiere mucho de la de las leyes ordinarias; requiere una actitud difícilmente compatible con las tradicionales “debilidad y timidez” del juez del modelo continental». Cappelletti, Mauro, «Necesidad y legitimidad de la justicia constitucional», en: AA.VV., *Tribunales constitucionales europeos y derechos fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, pág. 603.

209 Humberto Nogueira Alcalá sostiene refiriéndose a los tribunales constitucionales: «Estos tribunales realizan una tarea especializada de carácter jurídico político, para la cual se requiere concretar una hermenéutica finalista y sistemática que considera los valores y principios que orientan el conjunto del texto constitucional, enjuiciando las normas jurídicas a partir de la Constitución, lo que requiere de una preparación y perspectiva diferente del juez ordinario». Nogueira Alcalá, Humberto, *Justicia y tribunales constitucionales en América del Sur*, Palestra Editores, Lima, 2006, pág. 67.

210 Cabe precisar que, en el Perú, por el hecho de que sean jurisdicciones separadas, la ordinaria y la constitucional, no es obstáculo para que se desarrollen niveles de coordinación por medio de sus respectivas legislaciones procesales y, sobre todo, debido al carácter vinculante de la jurisprudencia del TC sobre el PJ.

211 Favoreu, Louis, *Los tribunales constitucionales*, Ariel, Barcelona, 1994, pág. 13.



En la misma línea se manifiesta el profesor de Derecho Constitucional, Dominique Rousseau:

[...] desde 1945, el establecimiento de un Tribunal Constitucional es elemento obligado de todas las constituciones modernas, al igual que lo es la institución de las asambleas parlamentarias, de un gobierno y de un jefe de Estado; [...].<sup>212</sup>

De este modo lo han entendido no solo los países desarrollados, sino también los países en vías de desarrollo. La creación de tribunales, cortes o consejos constitucionales se ha extendido a lo largo del siglo XX por todo el mundo.<sup>213</sup>

- a) En Europa, existen tribunales, cortes o consejos constitucionales en los siguientes países: Alemania, Austria, Italia, Francia, Portugal, España, Bélgica, República Checa, Polonia, Croacia, Eslovenia, Eslovaquia, Hungría, Bulgaria, Rumanía, Rusia, Armenia, Andorra, Lituania, Macedonia, Malta, Albania, Azerbaiyán, Bosnia-Herzegovina, Georgia, Letonia, Luxemburgo, Moldavia, Ucrania, Montenegro, Serbia, Bielorrusia y Turquía.
- b) En América Latina, existen tribunales o cortes constitucionales en los siguientes países: Perú, Chile, Ecuador, Colombia, Bolivia, Guatemala y República Dominicana.
- c) En Asia, existen tribunales o cortes constitucionales en los siguientes países: Indonesia, Corea del Sur, Camboya, Mongolia, Tajikistán, Tailandia y Usbequistán.
- d) En los países Árabes, existen tribunales o consejos constitucionales en Egipto, Marruecos, Líbano, Mauritania, Túnez, Argelia, Baherin, Sudán, Kuwait y Jordania.
- e) En África, existen tribunales o cortes constitucionales en los siguientes países: Sudáfrica, Angola, Benín, Burkina Faso, Burundi, Chad, Congo, Gabón, Costa de Marfil, Mali, Mozambique, San Tomé y Príncipe, Senegal y Togo.

El trabajo de los tribunales y cortes constitucionales de los diferentes países en beneficio de la democracia, del orden constitucional y de los

212 Rousseau, Dominique, *La justicia constitucional en Europa*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, pág. 3.

213 Fuente: relación elaborada por el autor.



derechos humanos ha hecho que se agrupen en organismos y conferencias a nivel regional y mundial, con el fin de compartir experiencias, prácticas, conocimientos y criterios jurisprudenciales en materia constitucional y en temas de interés común. Al respecto, en la actualidad, existen las siguientes entidades especializadas en jurisdicción constitucional:<sup>214</sup>

- a) La Conferencia Europea de Cortes Constitucionales;
- b) La Asociación de Cortes Constitucionales de Lengua Francesa;
- c) La Conferencia de Órganos de Control Constitucional de Países de Nueva Democracia;
- d) La Asociación de Cortes Constitucionales y Organismos equivalentes de Asia;
- e) La Unión Árabe de Cortes y Consejos Constitucionales;
- f) La Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional;
- g) La Conferencia de Jurisdicciones Constitucionales de África;
- h) La Conferencia de Jurisdicciones Constitucionales de Países de Lengua Portuguesa;
- i) La Conferencia Mundial de Justicia Constitucional.

En los inicios del siglo XXI, la jurisdicción constitucional es una realidad mundial y se encuentra en plena expansión. Las cortes, tribunales y consejos constitucionales de todos los continentes están a la vanguardia en la protección de la democracia constitucional y los derechos fundamentales a nivel planetario. Por ello, no es pertinente la pretensión de suprimir el Tribunal Constitucional en el Perú y llevarlo a la Corte Suprema, más aún cuando hace más de veinte años ese debate sucedió en el CCD y tal postura fue rechazada. Afincar las funciones del TC en el Poder Judicial sería un verdadero retroceso y truncaría un proceso de desarrollo que ya tiene más de treinta años desde que se creó por primera vez el Tribunal de Garantías Constitucionales en la Constitución de 1979.



---

214 Comisión de Venecia. En: [http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02\\_Regional](http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02_Regional), consulta: 12 de diciembre de 2013.

#### 2.4.2. El circuito de la jurisdicción constitucional (ámbito procesal)

El Tribunal Constitucional se relaciona con otros órganos constitucionales ya sea para controlarlos (todos los órganos constitucionales), para constituirse (Congreso de la República elige a los magistrados), para funcionar (el Ejecutivo asigna su presupuesto), o para coordinar el funcionamiento del sistema de jurisdicción constitucional (Poder Judicial).

En el caso peruano, existe un *circuito de la jurisdicción constitucional* diseñado por la Constitución y la legislación procesal constitucional vigente que promueve un trabajo conjunto entre el TC y el PJ en el ámbito de la jurisdicción constitucional. Pues se ha otorgado a ambos las competencias del control constitucional y la protección de los derechos constitucionales, pero con una preeminencia del TC dada la legislación actual. Este *circuito* es el resultado de treinta años de evolución de la jurisdicción constitucional en el Perú.

Por ello no deja de ser criticable que cada cierto tiempo los medios periodísticos dan cuenta de supuestos conflictos jurisdiccionales entre el Tribunal Constitucional (TC) y el Poder Judicial (PJ) suscitados con motivo de algunos casos polémicos o mediáticos.<sup>215</sup> Supuestos porque, desde el enfoque técnico jurídico, tales conflictos no caben ya que cuando el TC se pronuncia en el caso de violación de derechos constitucionales lo hace como máxima y definitiva instancia en el orden jurídico del Estado. El único organismo que tiene competencia para contradecir una decisión del TC es la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)<sup>216</sup> conforme al artículo 205.º de la Constitución.<sup>217</sup>

215 Sobre este punto, Samuel Abad Yupanqui sostiene: «Cada cierto tiempo se escuchan voces que proponen límites al Tribunal Constitucional. Esto suele ocurrir luego de dictarse decisiones polémicas, cuando se pronuncia sobre temas que no le competen o, sencillamente, cuando existen sentencias que ciertos sectores no comparten». En: Abad Yupanqui, Samuel, «La Constitución de 1993: estudio introductorio», en: Abad Yupanqui, *Constitución y procesos constitucionales*, cuarta edición, Palestra Editores, Lima, 2010, pág. 92.

216 El sometimiento del Estado peruano a las decisiones de la Corte IDH se debe a la firma de la Convención Americana de Derechos Humanos y al reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte IDH efectuada por el Perú.

217 Constitución Política del Perú de 1993

«Artículo 205.- Agotada la jurisdicción interna, quien se considere lesionado en los derechos que la Constitución reconoce puede recurrir a los tribunales u organismos internacionales constituidos según tratados o convenios de los que el Perú es parte».



El tribunal constitucional y el poder judicial son órganos autónomos tanto en los países que tienen un sistema de jurisdicción concentrado como en los países con sistemas duales o paralelos,<sup>218</sup> o mixtos<sup>219</sup> de jurisdicción constitucional. Sin embargo, en el caso peruano, sucede una conjunción funcional entre el TC y el PJ para resolver las demandas constitucionales en materia de amparo, *habeas corpus*, *habeas data* y cumplimiento<sup>220</sup> y también, en menor medida, en el caso del control difuso, como se explicará más adelante.

218 Acerca del sistema dual o paralelo de jurisdicción constitucional en el Perú, Domingo García Belaunde ha dicho: «El modelo dual o paralelo –puede llamársele indistintamente– es aquel que existe cuando en un mismo país, en un mismo ordenamiento jurídico, coexisten el modelo americano y el modelo europeo, pero sin mezclarse, deformarse ni desnaturalizarse. Y esto, que no es frecuente, tiene su partida de nacimiento en la Constitución peruana de 1979, y ha sido reiterado en la vigente Carta de 1993». García Belaunde, Domingo, «La jurisdicción constitucional y el modelo dual o paralelo». En: García Belaunde, Domingo, *Derecho Procesal Constitucional*, Temis, Bogotá, 2001, pág. 122 y ss.

219 Sobre la caracterización del modelo de jurisdicción constitucional como mixto en el Perú, Aníbal Quiroga León sostiene: «Nadie en nuestro medio puede desconocer, sin temor a error, que la “jurisdicción o justicia constitucional” en el diseño constitucional del Perú es de orden mixto, y que esa mixtura se halla extendida a todo el ámbito competencial del Poder Judicial, cuando sus magistrados hacen uso de la facultad de inaplicación de una norma legal para un caso concreto (control difuso) contemplado ahora en el Art. 138 2da parte de la Constitución [...] y cuando estos mismos magistrados conocen y resuelven las acciones de garantía constitucional o también denominada, acciones de la Jurisdicción de la libertad». Quiroga León, Aníbal, «La supremacía del control constitucional en el Derecho procesal constitucional peruano: un sistema mixto». En: AA.VV., *Ponencias Desarrolladas IX Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, tomo I, Editorial Adrus, Arequipa, 2008, pág. 464.

Para el caso español Sabela Oubiña dice: «La obsolescencia de los patrones clásicos para explicar los diferentes modelos a que ha dado lugar la universalización de la Jurisdicción Constitucional ha desembocado en la búsqueda de una tipología o *tercium genus* que diría Pegoraro que ofrezca mayor capacidad analítica. Siguiendo esta línea, la doctrina mayoritaria define nuestro modelo de Justicia Constitucional de sistema mixto. Y es que a pesar de estar atribuida dicha jurisdicción a un órgano adhoc, no se corresponde exactamente con el modelo kelseniano puro. Esta mixtura también es predicable de la mayoría de los países de nuestro entorno, v.gr. Alemania, Italia, Portugal y Grecia». Oubiña Barbolla, Sabela, ob. cit., pág. 105.

220 En opinión complementaria sobre el modelo dual o paralelo, Humberto Nogueira Alcalá ha expuesto: «Es imprescindible acotar, en todo caso, que el dualismo o paralelismo entre tribunales ordinarios y Tribunal Constitucional se quiebra y se convierte en entrecruzamiento de las jurisdicciones ordinarias y el Tribunal Constitucional en un mismo procedimiento, cuando este último revisa las sentencias denegatorias de acciones constitucionales protectoras de derechos fundamentales». Nogueira Alcalá, Humberto, *Justicia y tribunales constitucionales en América del Sur*, Palestra Editores, Lima, 2006, pág. 173.

Por su parte María Asunción García Martínez afirma para el caso peruano: «[...] sin duda el modelo de control de constitucionalidad peruano responde a una estructura verdaderamente singular que le dota de personalidad propia respecto de los existentes en otros países latinoamericanos». García Martínez, M.<sup>a</sup> Asunción, «Los modelos mixtos de control de constitucionalidad. La triple vía del modelo peruano», en: AA.VV. (coordinador Pablo Pérez Tremps), *La reforma del Tribunal Constitucional, Actas del V Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007, pág. 318.



El siguiente análisis parte de las actuales normas constitucionales y procesales que prescriben una interrelación entre el TC y el PJ. El punto de partida radica en el hecho de que la Constitución les asigna, además de las competencias exclusivas,<sup>221</sup> dos competencias compartidas: a) el control de constitucionalidad y b) el juzgamiento de los procesos constitucionales de amparo, *habeas corpus*, *habeas data* y cumplimiento.

#### 2.4.2.1. El control de constitucionalidad (concentrado y difuso)

En relación al control de constitucionalidad concentrado, el ordenamiento constitucional y legal peruano tiene la siguiente regulación para el TC: «El artículo 201 de la Constitución establece: El Tribunal Constitucional es el órgano de control de la Constitución. Es autónomo e independiente».

Por su parte, el artículo 1.º de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), dispone: «El Tribunal Constitucional es el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad. [...] Se encuentra sometido únicamente a la Constitución y a su Ley Orgánica».

El artículo 202.º de la Constitución precisa: «Corresponde al Tribunal Constitucional: Conocer, en instancia única, la acción de inconstitucionalidad [...]».

El artículo 204.º de la Constitución dispone: «La sentencia del Tribunal Constitucional que declara la inconstitucionalidad de una norma se publica en el diario oficial. Al día siguiente de la publicación, dicha norma queda sin efecto. [...]».

A su turno el artículo 75.º del Código Procesal Constitucional (CPC) dispone: «Finalidad: Los procesos de [...] inconstitucionalidad tienen por finalidad la defensa de la Constitución frente a infracciones contra su jerarquía [...]».

Sobre el efecto de las sentencias en los procesos de inconstitucionalidad el CPC establece:

##### Artículo 81.- Efectos de la Sentencia Fundada

Las sentencias fundadas recaídas en el proceso de inconstitucionalidad dejan sin efecto las normas sobre las cuales se pronuncian. Tienen

---

221 Debemos tener presente que ambos órganos constitucionales también tienen competencias exclusivas, de este modo el conflicto de competencias para el TC y la acción popular para el PJ.



alcances generales y carecen de efectos retroactivos. Se publican íntegramente en el Diario Oficial El Peruano y producen efectos desde el día siguiente de su publicación.

[...]

La Constitución, el CPC y la LOTC, establecen que el Tribunal Constitucional es por excelencia el órgano de control de la constitucionalidad (control concentrado) y supremo intérprete de la Constitución. Sin embargo, si bien la Constitución reserva para el TC la competencia exclusiva en instancia única del proceso de inconstitucionalidad (efectos generales), también le otorga al PJ, además de administrar justicia o impartirla en diversas materias, la facultad de ejercer el control difuso de constitucionalidad (efecto interpartes).

En relación al control constitucional difuso, la Constitución de 1993 precisa la siguiente regulación para el Poder Judicial:

Artículo 138.- La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial a través de sus órganos jerárquicos con arreglo a la Constitución y a las leyes.

En todo proceso, de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, los jueces prefieren la primera. Igualmente, prefieren la norma legal sobre toda otra norma de rango inferior.

Mediante este artículo, la Constitución incorpora, en el ordenamiento jurídico peruano, el control difuso. Por tanto, es perfectamente posible que antes de que una norma sea cuestionada en vía del proceso de inconstitucionalidad, con efectos generales, pueda ser declarada inconstitucional a través del control difuso, con efectos interpartes, por el Poder Judicial en vía incidental. No obstante, aún cuando cabe dicha posibilidad, el artículo VI del Código Procesal Constitucional dispone que, en determinados supuestos, el Poder Judicial aplicará el control difuso siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, claro está, siempre que exista.

El artículo en cuestión dispone algunas reglas en materia de control difuso:

Artículo VI.- Cuando exista incompatibilidad entre una norma constitucional y otra de inferior jerarquía, el Juez debe preferir la primera, siempre que ello sea relevante para resolver la controversia y no sea posible obtener una interpretación conforme a la Constitución.



Los Jueces no pueden dejar de aplicar una norma cuya constitucionalidad haya sido confirmada en un proceso de inconstitucionalidad o en un proceso de acción popular.

Los Jueces interpretan y aplican las leyes o toda norma con rango de ley y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional.

Este artículo del CPC establece algunas reglas para la aplicación del control difuso por parte de los jueces del PJ:

- a) El juez aplicará el control difuso solo si es relevante para resolver la controversia;
- b) El juez aplicará el control difuso cuando no sea posible obtener una interpretación conforme con la Constitución;
- c) Cuando es confirmada la constitucionalidad de una ley por el Tribunal Constitucional ya no puede ser declarada inconstitucional en vía de control difuso;
- d) Los jueces deben interpretar las leyes conforme a los principios y preceptos que establece la jurisprudencia del TC.

Las reglas formuladas por el CPC recogen la experiencia de las últimas tres décadas y pueden ser entendidas como un reforzamiento de la autoridad del TC en materia de control constitucional, especialmente cuando el PJ aplique el control difuso. Con ello se reconoce cierta preeminencia del TC sobre el PJ en el ámbito de la jurisdicción constitucional.<sup>222</sup>

En la misma línea de razonamiento, debemos tener presente el artículo 3.º del CPC, modificado por la Ley N.º 28946, del 24 de diciembre de 2006, que fija un procedimiento para la aplicación del control difuso en sede judicial:

222 Sobre la preeminencia del TC sobre el PJ en el ámbito de la jurisdicción constitucional, César Landa Arroyo sostiene: «Cabe precisar que el Tribunal Constitucional goza de un rol prevalente sobre el Poder Judicial, en tanto subordina las resoluciones judiciales a sus decisiones, en materia de garantías constitucionales y en asuntos de interpretación y, en consecuencia, de aplicación de la Constitución». Landa Arroyo, César, ob. cit., pág. 170.

En la misma línea opina M.<sup>a</sup> Asunción García Martínez: «En la relación entre los dos modelos de control, el ordenamiento peruano establece dos principios que viene a poner de relieve una cierta supremacía última del control abstracto respecto del difuso. Cuando la constitucionalidad de una norma ha sido confirmada en cualquiera de los procesos de control abstracto (de constitucionalidad o de acción popular), los jueces no pueden dejar de aplicarla, lo que equivale a excluirla como objeto del control de constitucionalidad difuso». García Martínez, M.<sup>a</sup> Asunción, ob. cit., pág. 321.



Artículo 3.- Las decisiones jurisdiccionales que se adopten en aplicación del control difuso de la constitucionalidad de las normas, serán elevadas en consulta a la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de la República, si no fueran impugnadas. Lo son igualmente las resoluciones judiciales en segunda instancia en las que se aplique este mismo precepto, aun cuando contra éstas no proceda medio impugnatorio alguno.

En todos estos casos, los Jueces se limitan a declarar la inaplicación de la norma por incompatibilidad inconstitucional, para el caso concreto, sin afectar su vigencia, realizando interpretación constitucional, conforme a la forma y modo que la Constitución establece.

El artículo otorga un papel importante a la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de la República en los casos de aplicación del control difuso, pues, al revisar todas las resoluciones judiciales en dicha materia, se erige en unificador de criterios jurisprudenciales sobre control difuso. Igualmente, el artículo citado destaca el carácter interpartes de la decisión que aplica el control difuso sobre la norma cuestionada sin afectar su vigencia, con lo cual, como no podía ser de otro modo, se destaca que solo el TC puede anular la vigencia de la norma con efectos generales.

No debe perderse de vista que, no obstante la preponderancia de la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de la República en materia de control difuso, también le son aplicables el artículo VI del CPC y la primera disposición general de la LOTC,<sup>223</sup> que obligan al PJ a seguir la jurisprudencia del TC bajo responsabilidad. En efecto, la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema también queda vinculada y subordinada a la interpretación constitucional que haga el TC cuando exista jurisprudencia constitucional sobre el caso.

El atributo de *supremo intérprete de la Constitución* otorgado por la LOTC, reforzado por las reglas del CPC, para la aplicación del control difuso, por parte de los jueces y de la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema, demuestra que la legislación procesal resalta la preeminencia del TC sobre el

223 Ley Orgánica del Tribunal Constitucional del Perú. Disposiciones generales: «Primera.- Los Jueces y Tribunales interpretan y aplican las leyes y toda norma con rango de ley y los reglamentos respectivos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos, bajo responsabilidad».



PJ en materia de control difuso a fin de que el PJ siga la jurisprudencia del TC. A pesar de lo expuesto, es posible que si el TC no se ha pronunciado sobre algún caso y por ello no hay jurisprudencia, el PJ tiene libertad para inaplicar, por inconstitucional, una norma de rango legal en vía de control difuso, con efecto interpartes, y formular su respectiva interpretación constitucional con las limitaciones expuestas.

#### **2.4.2.2. El juzgamiento de los procesos constitucionales de amparo, *habeas corpus*, *habeas data* y cumplimiento**

En relación a la segunda competencia compartida, debe tenerse presente que el artículo 202.º de la Constitución establece que corresponde al TC conocer, en última y definitiva instancia, las resoluciones denegatorias de *habeas corpus*, amparo, *habeas data*, y acción de cumplimiento. Aquí es importante considerar que si la Constitución establece que le corresponde al TC conocer en «última y definitiva instancia», y siendo que aquella diseña al TC como una corte de instancia única, puede entenderse que las instancias inferiores son las del PJ. De esta manera fue bajo la Constitución de 1979 y la Ley N.º 23506, Ley de Hábeas Corpus y Amparo, y lo sigue siendo ahora con la Constitución de 1993 y con el Código Procesal Constitucional.

Al respecto, el Artículo IV del CPC sobre los órganos competentes en materia de procesos constitucionales de la libertad dice:

Artículo IV.- Los procesos constitucionales son de conocimiento del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución en sus respectivas leyes orgánicas y en el presente Código.

Conforme al ordenamiento constitucional y legal vigente en Perú, la intervención del PJ y del TC en los procesos constitucionales de la libertad se presenta de la siguiente manera:

- a) Corresponde al PJ la primera y segunda instancia (juez de primera instancia y sala civil, penal o constitucional, de la Corte Superior, respectivamente);
- b) Corresponde al PJ conceder o denegar la medida cautelar;
- c) El PJ puede ser última instancia de fallo cuando la demanda es estimada en segunda instancia;



- d) El PJ tiene a su cargo la ejecución de la sentencia (sea del PJ o del TC);
- e) El TC es última y definitiva instancia cuando la segunda instancia deniega la demanda.

En el caso de los procesos constitucionales de amparo, *habeas corpus*, *habeas data* y cumplimiento, el TC se erige como la última y definitiva instancia en el orden jurídico del Estado, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 205.º de la Constitución. Cuando interviene el TC por denegatoria de la demanda en alguno de los procesos de amparo, *habeas corpus*, *habeas data* o cumplimiento, su decisión debe ser acatada por las instancias inferiores del PJ, salas de las cortes superiores y jueces de primera instancia.

De otro lado, no debe perderse de vista que el PJ es el primero en evaluar las demandas en los procesos constitucionales de la libertad y puede darse el caso que su decisión estimativa no llegue al TC, con lo cual el PJ tendría la última palabra. Si bien el PJ debe seguir los precedentes y jurisprudencia del TC, al igual que en el caso del control difuso, puede ocurrir que el TC no se haya pronunciado sobre determinada materia, con lo cual el PJ está en la posibilidad de desarrollar una jurisprudencia propia en materia de derechos constitucionales. Sin embargo, este escenario no ha sucedido de un modo que podamos decir que el PJ tenga una jurisprudencia constitucional relevante.



Merece una mención especial el caso de los procesos de amparo contra resoluciones judiciales debido a que, en la actualidad, la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema ya no interviene como segunda instancia, como lo fue desde la vigencia de la antigua Ley N.º 23506, Ley de Hábeas Corpus y Amparo. Conforme a dicha norma, las demandas de amparo contra resoluciones judiciales se presentaban ante las salas civiles de las cortes superiores, quienes conocían en primera instancia, y la apelación, en segunda instancia, era conocida por la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de la República, y si esta última la denegaba, cabía recurrir al TC.

De esta manera también fue reconocido por los dos últimos párrafos del artículo 51.º del CPC que establecían:

Artículo 51.-

[...]

Si la afectación de derechos se origina en una resolución judicial, la demanda se interpondrá ante la Sala Civil de turno de la Corte

Superior de la República respectiva, la que designará a uno de sus miembros, el cual verificará los hechos referidos al presunto agravio.

La Sala resolverá en un plazo que no excederá de cinco días desde la interposición de la demanda.

A partir de la Ley N.º 29364 (segunda disposición derogatoria), publicada el 28 de mayo de 2009, se derogaron los dos últimos párrafos citados del artículo 51.º del CPC, con lo cual, a partir de ese año, la regla general del primer párrafo del artículo 51.º del CPC, que dispone que es competente para conocer del proceso de amparo el juez civil, cuya apelación será conocida por la sala civil respectiva, también pasó a aplicarse a las demandas de amparo contra resoluciones judiciales.

Sobre esta reforma, llama la atención que se hiciera en una ley ordinaria que modificaba el recurso de casación en materia civil y no por una ley orgánica como correspondía. Asimismo, lo que se consiguió fue excluir a la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema del conocimiento de los amparos contra resoluciones judiciales y con ello eliminar la posibilidad que el TC anule alguna decisión de la mencionada sala. Desde entonces, en materia de procesos constitucionales de la libertad, solo los jueces de primera instancia y las salas de las cortes superiores se subordinan al TC en materia de los mencionados procesos cuando son denegadas las demandas en el PJ. El efecto práctico de eliminar la posibilidad de que la Sala Constitucional de la Corte Suprema pudiera pronunciarse en materia de amparos contra resoluciones judiciales fue reforzar la autoridad del TC en materia de amparo sobre los jueces de las salas superiores y juzgados de primera instancia.

#### **2.4.3. El circuito de la jurisdicción constitucional (ámbito funcional)**

La interrelación y complementariedad del TC y PJ no solo ocurre en el aspecto procesal. También sucede en el ámbito funcional. En principio, se podría considerar que el TC y el PJ son órganos autónomos de modo que sus miembros no tienen relación funcional y están aislados. Si bien es cierto que son órganos distintos, que tienen competencias claramente definidas y una estructura funcional diferenciada, no debe olvidarse que comparten competencias en materia de jurisdicción constitucional. En esta última, el TC prevalece y los jueces constitucionales de segunda y primera instancia se



subordinan.<sup>224</sup> Así como en materia civil, penal, laboral, previsional, contenciosa administrativa, la Corte Suprema tiene la última palabra y los jueces de segunda y primera instancia acatan sus decisiones; en el *circuito de la jurisdicción constitucional*, los jueces del Poder Judicial se subordinan al TC en materia constitucional.<sup>225</sup>

En este sentido, la primera disposición general de la LOTC dispone:

Primera.- Los Jueces y Tribunales interpretan y aplican las leyes y toda norma con rango de ley y los reglamentos respectivos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos, bajo responsabilidad.<sup>226</sup>

Precisamente para configurar un *circuito de la jurisdicción constitucional* es que la tercera disposición final del CPC establece:

Tercera.- Jueces Especializados

Los procesos de competencia del Poder Judicial a que se refiere el presente Código se iniciarán ante los jueces especializados que correspondan en aquellos distritos judiciales que cuenten con ellos, con la sola excepción del proceso de *habeas corpus* que podrá iniciarse ante cualquier juez penal.

Desde 1982, la tarea de conocer en primera instancia los procesos de amparo y *habeas corpus* fue conferida a los jueces civiles y penales, con el propósito de llevar la jurisdicción constitucional a todas las provincias y distritos del Perú. Es decir, acercar la jurisdicción constitucional en materia

224 Sobre la relación del TC y el PJ en materia de control de la constitucionalidad, Javier Alva Orlandini dice en relación al TC: «Y en ese sentido, puede decirse que goza de una supremacía de carácter funcional, lo que no debe confundirse con la supremacía de carácter institucional». Alva Orlandini, Javier, «Tribunal Constitucional», en: AA.VV., *La Constitución comentada, Análisis artículo por artículo*, tomo II, Gaceta Jurídica, Lima, 2005, pág. 1115.

225 En el año 2004, antes de ser magistrado constitucional, el expresidente del TC, Juan Vergara Gotelli, propuso constituir una *justicia constitucional de línea* en la que los jueces y salas constitucionales estuvieran fuera del PJ y dependieran del TC, para lo cual debía emprenderse una reforma constitucional. Vergara Gotelli, Juan, *La reforma del Poder Judicial*, Kinko's Impresiones S.A.C., Lima, 2004, pág. 225 y ss.

226 Sobre esta norma Óscar Díaz Muñoz afirma: «Este precepto parece ser la consecuencia lógica del carácter del Tribunal Constitucional de intérprete supremo de la Constitución, haciendo prevalecer la doctrina del Tribunal Constitucional sobre los jueces y tribunales en caso de discrepancia, lo que contribuye a preservar la seguridad jurídica y la coherencia del sistema». Díaz Muñoz, Óscar, «La Jurisprudencia Constitucional», en: AA.VV., *El Derecho Procesal Constitucional Peruano, Estudios en Homenaje a Domingo García Belaunde*, tomo I, Editora Jurídica Grigley, Lima, 2006, pág. 277.



de procesos constitucionales de la libertad a los ciudadanos y ciudadanas de todo el territorio peruano. Pasados treinta años, la legislación ha previsto que el conocimiento de los procesos de amparo, *habeas data* y cumplimiento sean conocidos por jueces constitucionales especializados en primera instancia debido a la nueva realidad existente en el Perú.

En el año 2009, alrededor de cinco años después de la vigencia del CPC, mediante la Resolución Administrativa N.º 319-2008-CEPJ, publicada el 28 de enero de 2009, se instauró la especialidad constitucional en la Corte Superior de Justicia de Lima, creándose diez juzgados especializados en lo constitucional. El cumplimiento del mandato del CPC no debe quedarse en Lima, sino, cuando menos, debe ser replicada en las principales cortes superiores de la República.

Por lo pronto, hay un juzgado constitucional en Huamanga, Ayacucho. Del mismo modo, también se deben crear salas especializadas en Derecho Constitucional como la existente en el Distrito Judicial de Lambayeque. Los órganos de gobierno del Poder Judicial deben cumplir dicho mandato.

Si se cumpliera la disposición legal citada, tendríamos un cuerpo de jueces constitucionales del Poder Judicial, en primera y segunda instancia, que al cabo de pocos años podrían desarrollar una importante jurisprudencia protectora de los derechos constitucionales sin necesidad de llegar al TC. En efecto, disminuir considerablemente el tiempo de espera para una respuesta de la jurisdicción constitucional por parte de los ciudadanos.

En base a la normativa constitucional y legal descrita, se debe implementar el *circuito de la jurisdicción constitucional* con jueces y salas especializadas en lo constitucional en los principales distritos judiciales que tengan una carga procesal significativa en materia constitucional y cuya máxima instancia sea el Tribunal Constitucional.





### III. Organización del Tribunal Constitucional del Perú

#### 3.1. El órgano jurisdiccional

##### 3.1.1. Los magistrados: estatuto, nombramiento y renovación

El artículo 201.º de la Constitución peruana de 1993 regula el Estatuto de los magistrados del Tribunal Constitucional, y los artículos del 8.º al 19.º de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional lo desarrollan. A partir de las normas citadas se efectuará el siguiente análisis.

El artículo constitucional mencionado establece que el TC se compone de siete miembros elegidos por el Congreso de la República, por cinco años, sin reelección inmediata.<sup>227</sup> Lo que supone que un magistrado puede volver a ser elegido luego de transcurridos cinco años desde que deja el cargo, situación que hasta el momento no ha sucedido en el Perú. El artículo 8.º de la LOTC les otorga el título de magistrados del Tribunal Constitucional.

El número de siete magistrados fue propuesto por el congresista Antero Flórez Aráoz en el Congreso Constituyente Democrático de 1993 y, como se consigna en el punto primero del presente trabajo, la razón principal para dicho número fue que era superior a la tradicional composición de las salas de la Corte Suprema que están integradas por cinco jueces cada una.<sup>228</sup> En esa línea, debe destacarse que la jurisprudencia del TC ha consagrado que el pleno del TC (siete magistrados), y no las salas del TC (tres magistrados),

227 LOTC: «Artículo 9.- La designación para el cargo de Magistrado del Tribunal Constitucional se hace por cinco años. No hay reelección inmediata».

228 Congreso Constituyente Democrático, *Debate Constitucional Pleno 1993. Constitución Política de 1993. Diarios de los Debates*, tomo III, 10.8.93 al 3.9.93, Publicación Oficial, Lima, 1998, pág. 1991. Véase el punto 1.4. del presente trabajo.

sea el que juzgue en última instancia las demandas de amparo o *habeas corpus*, contra las resoluciones de las diferentes salas de la Corte Suprema de la República, que son denegadas por las salas civiles, penales o constitucionales de las cortes superiores.

En relación a la duración del mandato de los magistrados, debe recordarse que los constituyentes de 1993, al principio, eran reacios a reinstaurar el Tribunal Constitucional. Consideraban que tenía mucho poder, razón por la cual, cuando aceptaron reinstaurar el TC, decidieron que sus magistrados tendrían un mandato similar al de los congresistas, de cinco años, sin derecho a reelección con el fin de restringir dicho poder. Sin embargo, el actual mandato no es suficiente para un adecuado ejercicio de la función, pues la tarea de un tribunal constitucional requiere estabilidad y períodos largos para consolidar la jurisprudencia constitucional. Dominique Rousseau opina al respecto:

[...] un mandato corto podría hacer depender a los jueces de la evaluación del juego electoral y propiciar una composición de los Tribunales similar a la de los órganos titulares del poder de nominación; los cambios frecuentes de jueces tienden a frenar la construcción y la gestión de las jurisprudencias, y en consecuencia a menoscabar la autoridad de los jueces. Por otro lado, un mandato demasiado largo y más aún si es vitalicio puede conducir a los Tribunales a distanciarse de la evolución seguida por la sociedad.<sup>229</sup>

El artículo 201.º de la Constitución también dispone que para ser miembro del Tribunal Constitucional se exigen los mismos requisitos que para ser vocal de la Corte Suprema establecidos por el artículo 147.º de la Constitución:<sup>230</sup>

Artículo 147.- Para ser Magistrado de la Corte Suprema se requiere:

1. Ser peruano de nacimiento;
2. Ser ciudadano en ejercicio;
3. Ser mayor de cuarenta y cinco años;

---

229 Rousseau, Dominique, ob. cit., pág. 39.

230 El artículo 11.º de la LOTC incorpora los mismos requisitos del artículo 147.º de la Constitución, al disponer que para ser magistrado del Tribunal se requiere: ser peruano de nacimiento, ser ciudadano en ejercicio, ser mayor de cuarenta y cinco años, y haber sido magistrado de la Corte Suprema o fiscal supremo, o magistrado superior o fiscal superior durante diez años, o haber ejercido la abogacía o la cátedra universitaria en materia jurídica durante quince años.



4. Haber sido Magistrado de la Corte Suprema o Fiscal Supremo, o Magistrado Superior o Fiscal Superior durante diez años, o haber ejercido la abogacía o cátedra universitaria en materia jurídica durante quince años.

Sobre estos requisitos formales, en la actualidad, no hay muchas críticas ya que son los mismos que se requieren para ser magistrado de la Corte Suprema. Sin embargo, en relación a la edad, algunos consideran que la edad mínima para ser elegido magistrado del TC debe ser mayor a 50, 55 o 60 años de edad,<sup>231</sup> y otros, en cambio, postulan en reducirla a 35.<sup>232</sup> Los 45 años son el requisito mínimo y nada impide que los congresistas elijan a personas de mayor edad como de hecho ha ocurrido en las sucesivas renovaciones del TC; por ello, se considera que la edad mínima debe mantenerse. Por lo demás, es importante que haya una pluralidad de edades a fin de enriquecer el debate al interior del TC, y la elección debe hacerse en función de los méritos y no solo obedeciendo a los requisitos de la edad.<sup>233</sup>

De otro lado, se ha podido observar que en los concursos de selección de magistrados constitucionales de los años 2004, 2007 y 2010, el reglamento de concurso evalúa bajo un solo parámetro a los tres órdenes de postulantes: abogados, exmagistrados, exfiscales y exprofesores universitarios. Debería hacerse una evaluación diferenciada, pero equivalente según la procedencia: magistrado, abogado o profesor universitario, considerando los logros y méritos de cada especialidad. Asimismo, debería considerarse el caso de los postulantes que tengan trayectoria en dos órdenes.

De otro lado, sería importante, para el caso peruano, que las comisiones parlamentarias evaluaran no solo los requisitos formales, sino también los llamados requisitos materiales que la experiencia comparada nos ofrece.

231 De este modo opina el magistrado y expresidente del TC, Juan Vergara Gotelli. Conversación sostenida con el autor del presente trabajo en el año 2009.

232 «Tales requisitos, probablemente justificados para el cargo de vocales de la Corte Suprema del Poder Judicial, pecan de deficiencia e insuficiencia para un órgano de la naturaleza del Tribunal Constitucional. En primer lugar, se exige una edad, 45 años, que parece excesiva, si es que se tiene en cuenta que con ello se cierra las puertas de acceso al Tribunal de gente joven altamente especializada en las diversas ramas del Derecho. Y es que si para el cargo de magistrado del Tribunal no solo se requiere *scientia*, sino también *prudencia*, esto es, dotes de estadista, no se explica por qué no se ha exigido una edad igual para acceder al más alto cargo, como el de Presidente de la República, es decir, 35 años». Alva Orlandini, ob. cit., pág. 1117.

233 En España, ni la Constitución ni la LOTC establecen edad mínima para ser elegido magistrado del Tribunal Constitucional. En el caso del Brasil, el artículo 101.º de la Constitución de la República Federativa del Brasil establece que para ser elegido ministro del Supremo Tribunal Federal se deberá contar con más de 35 años de edad y menos de 65 años.



Por ejemplo, en los Estados Unidos existe una intervención previa, no vinculante para el Senado, de American Bar Association, que tiene tres requisitos, que merecen destacarse:

[...] De acuerdo con sus principios de gobierno, la Comisión evaluará las cualificaciones profesionales de los nominados «sobre la base de criterios de evaluación objetivos y predeterminados», a saber, la competencia profesional (1); el carácter o temperamento judicial (2); y la integridad personal (3). En los tres casos, nos encontramos ante requisitos que no son puramente técnicos, sino «humanos» en un sentido más amplio y discernibles, principalmente a su reconocimiento entre los juristas.<sup>234</sup>

En el caso español, el artículo 159.º, inciso dos, de la Constitución española de 1978 dispone que los miembros del Tribunal Constitucional deben ser juristas de reconocida competencia:

Artículo 159.-

[...]

2. Los miembros del Tribunal Constitucional deberán ser nombrados entre Magistrados y Fiscales, Profesores de Universidad, funcionarios públicos y abogados, todos ellos juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio profesional.<sup>235</sup>

En el caso del Brasil, el artículo 101.º de la Constitución de la República Federativa del Brasil dispone que los ministros del Supremo Tribunal Federal deben ser ciudadanos de notable saber jurídico y reputación elevada:

Artículo 101.- El Supremo Tribunal Federal se compone de once Ministros, escogidos entre ciudadanos con más treinta y cinco y menos de sesenta y cinco años de edad, de notable saber jurídico y reputación elevada.

---

234 Simón Yarza, Fernando, «La Composición de la justicia constitucional en perspectiva comparada (en especial, con relación a los Estados Unidos)», en: *Teoría y realidad constitucional*, N.º 31, 1.º semestre, 2013, UNED, pág. 379.

235 El artículo 18º de la Ley Orgánica del TC de España complementa la disposición constitucional: «Artículo 18.º.- Los miembros del Tribunal Constitucional deberán ser nombrados entre ciudadanos españoles que sean Magistrados, Fiscales, Profesores de Universidad, funcionarios públicos o Abogados, todos ellos juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio profesional o en activo en la respectiva función». Ley Orgánica del Tribunal Constitucional Español. En: <http://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/normasreguladoras/Lists/NormasRegPDF/Normas%20Reguladoras/leyorgtrib.pdf>, consulta: 20 de febrero de 2014.



Debe tenerse presente que, en el caso del Perú, la Constitución de 1979 disponía que para ser magistrado del antiguo Tribunal de Garantías Constitucionales se requería tener, además de los mismos requisitos de vocal supremo, probada ejecutoria democrática y en defensa de los derechos humanos.<sup>236</sup> Este requisito de orden material tiene su justificación en el Perú donde los gobiernos dictatoriales han abundado durante el último siglo.

Los requisitos formales para ser elegido magistrado constitucional son necesarios, pero no suficientes. Los ejemplos mencionados ponen énfasis en los llamados requisitos materiales o en las cualidades personales y profesionales para tan alto cargo que, en rigor, son más importantes que los requisitos de la edad y de los años de ejercicio de la profesión. Los requisitos materiales pueden resumirse en los siguientes:

- a) Reconocida competencia jurídica.
- b) Integridad personal.
- c) Elevada reputación.
- d) Probada ejecutoria democrática y en defensa de los derechos humanos.

Considerando las funciones que tiene el Tribunal Constitucional, sus miembros deben ser juristas de primer nivel que puedan desarrollar de manera independiente e imparcial tan altas obligaciones.<sup>237</sup> El Congreso de la República debería considerar estos criterios o requisitos materiales al momento de seleccionar y elegir a los magistrados constitucionales con el fin de fortalecer nuestro sistema constitucional y democrático.

---

236 La supresión del mencionado requisito en la Constitución de 1993 ha merecido una crítica del expresidente del TC del Perú, Javier Alva Orlandini: «Es de lamentar, así mismo, que entre los requisitos para acceder al cargo de magistrado del Tribunal se haya suprimido aquella exigencia de tener probada ejecutoria democrática. Y es que no deberían formar parte de un Tribunal destinado a defender los principios del Estado constitucional y democrático de Derecho quienes hubieran formado parte de gobiernos de facto». Alva Orlandini, Javier, ob. cit., pág. 1117.

237 En 1835, Alexis de Tocqueville decía sobre los jueces de la Suprema Corte de los Estados Unidos: «Los jueces federales no deben, pues, solamente, ser buenos ciudadanos hombres instruidos y probos, cualidades necesarias a todos los magistrados, es preciso encontrar en ellos a verdaderos hombres de Estado; es necesario que sepan discernir el espíritu de su tiempo, afrontar los obstáculos que se pueden vencer, y apartarse de la corriente cuando el oleaje amenaza arrebatar junto con ellos la soberanía de la Unión y la obediencia debida a sus leyes». Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, traducción Luis R. Cuéllar, Fondo de Cultura Económica, México DF, 1987, pág. 147.



La misma disposición (art. 201.º de la Constitución) establece que no pueden ser elegidos magistrados del Tribunal Constitucional los jueces o fiscales que no han dejado el cargo con un año de anticipación. Esta norma impide que magistrados en actividad del Poder Judicial o del Ministerio Público sean magistrados del TC.<sup>238</sup> La norma exige la renuncia al puesto. Es muy difícil que un magistrado de carrera deje su puesto para tentar ser elegido por el Congreso de la República en una elección política. Hasta ahora no se ha presentado el caso. Cosa distinta ocurre en España, donde los jueces y fiscales electos pasan a la situación de servicios especiales que, en el caso de Perú, sería la licencia.<sup>239</sup>

El artículo 12.º de la LOTC desarrolla los impedimentos para ser elegido magistrado del TC:

Artículo 12.- No pueden ser elegidos miembros del Tribunal:

1. Los Magistrados del Poder Judicial o del Ministerio Público que hayan sido objeto de separación o destitución por medida disciplinaria;
2. Los abogados que han sido inhabilitados por sentencia judicial o por resolución del Congreso de la República;
3. Los que han sido condenados o que se encuentran siendo procesados por delito doloso;
4. Los que han sido declarados en estado de insolvencia o de quiebra; y,
5. Los que han ejercido cargos políticos o de confianza en gobiernos de facto.



---

238 Jorge Danós Ordóñez comenta que, al parecer, la razón para esta prohibición constitucional se debería a que la experiencia demostró que los magistrados del Tribunal de Garantías Constitucionales designados por la Corte Suprema mantenían una tendencia reacia a corregir los errores procesales que se evidenciaban en el conocimiento de los recursos de casación contra resoluciones de amparo y *habeas corpus*, manifestando un «excesivo sentimiento de cuerpo» que le restaba imparcialidad e independencia. Véase: Danós Ordóñez, Jorge, «Aspectos orgánicos del Tribunal Constitucional», en: AA.VV., *La Constitución de 1993, análisis y comentarios*, serie: Lecturas sobre Temas constitucionales - 10, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1994, pág. 295.

239 Ley Orgánica del Tribunal Constitucional Español. Artículo veinte: «Los miembros de la carrera judicial y fiscal y, en general, los funcionarios públicos nombrados magistrados y letrados del Tribunal pasarán a la situación de servicios especiales en su carrera de origen». En: <http://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/normasreguladoras/Lists/NormasRegPDF/Normas%20Reguladoras/leyorgtrib.pdf>, consulta: 20 de febrero de 2014.

El artículo 201.º de la Constitución dispone que los miembros del Tribunal Constitucional son elegidos por el Congreso de la República con el voto favorable de los dos tercios del número legal de sus miembros. Se pretende que dicha exigencia sea una garantía para que cada magistrado cuente con un alto grado de consenso y representatividad. Es difícil que un solo partido pueda alcanzar dicha mayoría, por ello, se hace necesario el acuerdo de las fuerzas políticas, representadas en el Congreso de la República, para poder elegir con éxito a los magistrados del TC.<sup>240</sup>

No obstante, la buena intención de la mencionada regla parece que ha sido desvirtuada por la práctica parlamentaria, tanto en España<sup>241</sup> como en el Perú; en este último país podría haberse generado una distorsión denominada «repartija». Esta práctica permitiría a los distintos grupos parlamentarios designar a los magistrados, pero sin el consenso buscado por el Constituyente a partir de la sólida trayectoria democrática y profesional de los designados. Se transforma el consenso –puesto que cada fuerza política pacta sus candidatos, con el compromiso de no vetarlos, con tantos grupos como sean necesarios para obtener los votos suficientes–, produciéndose un reparto de puestos sin entrar a valorar plenamente la adecuación de los requisitos formales y materiales de los candidatos. Además, se puede producir una elección en bloque y no de manera individual. De tal forma que, muchas veces, los elegidos podrían asumir el rol de «delegados» de cada agrupación política con representación en el Congreso para llenar los asientos del TC.

En el caso peruano, este tipo de elección, llamada «repartija», podría haberse producido en los procesos de renovación de magistrados del TC en junio de 2007 y en julio de 2013 que fueron anuladas.

El 13 de junio de 2007, durante el segundo gobierno del expresidente Alan García Pérez, el Congreso de la República eligió magistrados del TC a los abogados Vladimir Paz de la Barra, Luis Alarcón Quintana, Gerardo Eto Cruz y Javier Ríos Castillo. A los pocos días de la elección, la revista *Caretas* (el principal semanario político del Perú) publicó en su portada una foto

240 «Toda la configuración del Tribunal Constitucional, pues, conduce a intentar que sus miembros sean designados con un amplio margen de consenso entre las fuerzas políticas más representativas de cara a una mayor legitimación democrática y a un fortalecimiento de la institución». Pérez Tremps, Pablo, ob. cit., pág. 39.

241 Sobre el caso español, Óscar Alzaga Villaamil ha explicado: «[...] la Composición de nuestro Tribunal Constitucional alberga como problema clave la influencia que sobre el mismo aspiran a tener los partidos políticos». Alzaga Villaamil, Óscar, «Sobre la composición del Tribunal Constitucional», en: *Teoría y realidad constitucional*, N.º 10-11, 2.º semestre 2002-1.º semestre 2003, UNED. pág. 156.



donde aparecía Ríos Castillo almorzando, en un restaurante, un día antes de la elección, con Agustín Mantilla (exministro del Interior y excongresista condenado a prisión por recibir un soborno de Vladimiro Montesinos)<sup>242</sup>, con Óscar López Meneses (señalado por la prensa como operador de Vladimiro Montesinos Torres) y dos militares en actividad, el general EP Roberto Vértiz Cabrejos y el comandante EP Germán Cuadra.

Ante el escándalo producido y la indignación de la opinión pública, dado que un candidato a magistrado no debería estar en dicha situación, Ríos Castillo renunció y el Congreso anuló la elección. En julio y setiembre del año 2007, se eligieron a los cuatro nuevos magistrados del TC: Ricardo Beaumont Callirgos, Fernando Calle Hayen, Gerardo Eto Cruz y Ernesto Álvarez Miranda.

En julio de 2013, durante el gobierno del presidente Ollanta Humala Tasso, el Congreso de la República efectuó una elección por el llamado sistema de invitación. La mayoría gobiernista logró un acuerdo con el grupo fujimorista y otros partidos. Eligieron seis magistrados del TC: Francisco Eguiguren Praeli, Víctor Mayorga, Cayo Galindo (por el Partido Nacionalista, del Gobierno), Rolando Sousa, José Luis Sardón (por el fujimorismo) y Ernesto Blume Fortini (por el Partido Popular Cristiano). Hubo protestas y movilizaciones de los ciudadanos que denominaron a esta elección «repartija».

Los medios de comunicación y los ciudadanos cuestionaron la elección con protestas y manifestaciones en las calles. El principal cuestionado era Rolando Sousa, excongresista del fujimorismo (2006-2011), cuyo estudio de abogados defendió a Fujimori en los procesos donde fue condenado por delitos de lesa humanidad; además, Sousa cuestionaba públicamente la condena a Fujimori. Cabe resaltar que, por declaraciones de su socio, la defensa de Fujimori había anunciado que presentaría múltiples *habeas corpus* que, sin duda, llegarían al TC.

Igualmente se cuestionó a los candidatos del Gobierno, un exministro de Justicia del actual Gobierno (Eguiguren) y dos excongresistas del nacionalismo de la anterior legislatura 2006 a 2011 (Mayorga y Galindo). A los pocos días, y producto de la presión de la opinión pública, el presidente de la República pidió que los cuestionados «dieran un paso al costado» y el

242 Exasesor de inteligencia del expresidente Alberto Fujimori; condenado por 32 delitos de corrupción, lavado de activos, entre otros; y preso en la Base Naval del Callao.



Congreso de la República anuló la elección. Transcurridos diez meses de este episodio, en mayo de 2014, el Congreso de la República, eligió seis nuevos magistrados: Manuel Miranda Canales, Ernesto Blume Fortini, Carlos Ramos Núñez, José Luis Sardón de Taboada, Marianella Ledesma Narváez y Eloy Espinosa-Saldaña Barrera.

Los episodios descritos nos deben hacer reflexionar sobre tres cuestiones que han estado presentes en estos hechos: a) el papel de los medios de comunicación y de la opinión pública en el proceso de elección de magistrados, b) la elección política de los magistrados del TC, y c) la trayectoria política de los candidatos.

Con relación al primer tópico, es claro que la Constitución encarga la elección al Congreso de la República. Siendo el órgano representativo de la ciudadanía es el legitimado para elegir a los magistrados del Tribunal. Por tanto, fuera de ellos, ni los medios de comunicación ni grupos de interés o presión deberían tener el protagonismo que se dio en los casos narrados de las frustradas elecciones de 2007 y 2013. Sin embargo, su intervención se dio porque, en ambas ocasiones, el Congreso de la República no desarrolló un proceso de elección adecuado. Ciertamente que los medios de comunicación pueden participar del proceso opinando sobre la elección de candidatos e inclusive comentar sobre su trayectoria, pero lo que no pueden hacer es imponer vetos y menos sustituir a los congresistas.

En todo caso, quien podría ejercer algún veto es un grupo parlamentario que participa de la elección. Esta posibilidad es real y se llama *veto ideológico* en los Estados Unidos cuando se trata de elegir a altos magistrados. Al respecto, Fernando Simón Yarza dice:

[...] el veto de candidatos basados exclusivamente en su posición ideológica en un asunto es no sólo legítimo, sino que constituye una auténtica exigencia ética, cuando tal posición ideológica supone una objeción seria a la integridad moral (1°), a la competencia profesional (2°) o al temperamento judicial (3°) del candidato, requisitos imprescindibles para la defensa de la Constitución. Así, por ejemplo, un candidato que favoreciese la segregación racial o que despreciase a las víctimas del terrorismo se hallaría falto de probidad moral necesaria, y un candidato que se opusiese a la Constitución misma, carecería, obviamente, del temperamento judicial necesario



para ejercer la jurisdicción constitucional –y, acaso también, de la competencia profesional exigible.<sup>243</sup>

Para que no se repitan los episodios descritos y a fin de fortalecer el sistema representativo, la Comisión parlamentaria del Congreso de la República debe poner especial cuidado, y tomarse el tiempo que sea necesario a la hora de seleccionar los candidatos en base a los criterios materiales: reconocida competencia jurídica, integridad personal, elevada reputación y probada ejecutoria democrática y en defensa de los derechos humanos.

En relación al segundo aspecto, debemos tener en cuenta que si bien la elección de los magistrados del TC es política, aceptable en una democracia de partidos, ello no quiere decir que la lucha política se traslade al TC y cada grupo parlamentario deba tener necesariamente un representante en el Tribunal. La elección política de los magistrados del TC no es mala, pues es reflejo de la pluralidad ideológica y política, por lo demás, la Constitución exige dos tercios de votos para elegir magistrados, buscando que se llegue a un amplio consenso sobre la idoneidad de los magistrados elegidos. De este modo sucede en Estados Unidos, Alemania, España y Brasil, donde, en términos generales, se eligen a personas idóneas y juristas de trayectoria. El problema de una elección de este tipo se presenta cuando se eligen a personas que no cumplen el perfil de magistrado del Tribunal Constitucional. En el caso del Perú, las dos últimas anulaciones de las elecciones de magistrados del TC indicarían una excesiva politización de la elección con la intención de impedir el funcionamiento independiente e imparcial del Tribunal Constitucional.<sup>244</sup>

Respecto a la trayectoria política de los candidatos a magistrados del Tribunal Constitucional, no existe impedimento constitucional ni legal que impida elegir a alguien con trayectoria política. La elección de Javier Alva

243 Fernando Simón Yarza, ob. cit., pág 380.

244 Sobre esta problemática, Fernando Santaolalla López señala: «Como han expuesto, entre otros, Robert Dahl en los EE UU y Francisco Rubio Llorente, entre nosotros, los tribunales constitucionales o supremos, al resolver sobre asuntos de amplio alcance político, participan en alguna medida en el ejercicio de la política. No puede extrañar por eso la proclividad de las fuerzas políticas a asegurarse una composición afín con sus ideas o intereses. Pero no es menos verdad que la imparcialidad y la imagen de imparcialidad de estas instituciones debe preservarse a toda costa, como medio de mantener su legitimidad, sin la cual su funcionamiento estaría hipotecado a medio y largo plazo. Como afirma Aharon Barak, la confianza pública en la autoridad judicial es el bien más preciado que posee este poder». Santaolalla López, Fernando, ob. cit., pág. 207.



Orlandini es prueba de ello. Sin embargo, aquella debe estar acompañada de los requisitos materiales mencionados anteriormente. En la frustrada elección de julio de 2013 parecería que se enfatizó mucho solo a la trayectoria política de algunos candidatos.<sup>245</sup>

Como quedó explicado en la primera parte de este trabajo, el Tribunal Constitucional es un órgano jurisdiccional especializado que actúa de forma independiente e imparcial. Por ello, es necesario que los magistrados sean especialistas con las más altas cualidades personales y profesionales a fin de garantizar adecuadamente el funcionamiento regular del Tribunal Constitucional.

La elección de magistrados se inicia con el aviso anticipado del presidente del Tribunal Constitucional al presidente del Congreso de la República de que está próximo a vencer el mandato del magistrado. Al respecto, el artículo 10.º de la LOTC establece:

Artículo 10.- Antes de los seis (6) meses, previos a la fecha de expiración de los nombramientos, el Presidente del Tribunal se dirige al Presidente del Congreso para solicitarle el inicio del procedimiento de elección de nuevos Magistrados.

[...]

El procedimiento parlamentario de la elección de los magistrados del TC está regulado por el artículo 8.º de la LOTC. Precisamente, por razones políticas y coyunturales, dicha norma ha sufrido dos modificaciones desde su puesta en vigor en diciembre de 2004. A continuación los textos y sus modificaciones.

El texto original de la LOTC, vigente desde diciembre de 2004 hasta junio de 2006, decía lo siguiente:

Artículo 8.- El Tribunal está integrado por siete miembros, con el título de Magistrados del Tribunal Constitucional. Son designados por el Congreso mediante Resolución Legislativa, con el voto de los dos tercios del número legal de sus miembros.

---

245 Para el caso español, Pérez Tremps, anota: «Sí es de destacar que, aunque haya alguna excepción, no ha sido práctica la designación de personas que ocuparan cargos políticos, en el ejecutivo o en el legislativo, al menos inmediatamente antes de su nombramiento». Pérez Tremps, Pablo, ob. cit., pág. 40.



Para tal efecto, el pleno del Congreso designa una Comisión Especial integrada por un mínimo de cinco y un máximo de nueve Congresistas, respetando en lo posible la proporción de cada grupo parlamentario en el Congreso, para encargarse de recibir propuestas y seleccionar a los candidatos que, a su juicio, merecen ser declarados aptos para ser elegidos.

La Comisión Especial publica en el diario oficial El Peruano la convocatoria para la presentación de propuestas. Asimismo, publica la relación de las personas propuestas a fin de que se puedan formular tachas, las que deben estar acompañadas con prueba instrumental.

Declarados aptos uno o más candidatos, el Congreso procede a la elección mediante votación individual por cédulas. Son elegidos el Magistrado o los Magistrados, según el caso, que obtengan la mayoría prevista por el último párrafo del artículo 201 de la Constitución Política. Si no se obtiene la mayoría requerida, se procede a una segunda votación.

Si concluidos los cómputos, no se logra cubrir las plazas vacantes, la Comisión procede, en un plazo máximo de diez días naturales, a formular sucesivas propuestas, hasta que se realice la selección.

Se aplican, además, las disposiciones pertinentes del Reglamento del Congreso.

Mediante la Ley N.º 28764, del 23 de junio de 2006, se modificó el artículo 8.º y quedó redactado de la siguiente manera:

Artículo 8.- El Tribunal está integrado por siete miembros. Estos son designados por el Congreso con el voto de los dos tercios del número legal de sus miembros. Para tal efecto, el Pleno del Congreso designa una Comisión Especial para encargarse de recibir propuestas y seleccionar a los candidatos. Esta comisión publica en el diario oficial El Peruano la convocatoria para la presentación de propuestas con la finalidad de que se formulen las tachas.

Declarados aptos uno o más candidatos, el Congreso procede a la elección mediante votación pública y ordinaria. Serán elegidos los que obtengan la mayoría prevista en el Art. 201º de la Constitución. Si no se obtiene la mayoría requerida, se procede a una segunda votación.



Si concluidos los cómputos no se logra cubrir las plazas vacantes, la comisión, en un plazo máximo de 10 días naturales, procede a formular sucesivas propuestas, hasta que se realice la selección.

La modificación más importante del artículo 8.º de la LOTC se refirió al sistema de votación que pasó de ser secreto a público. Se efectuó justamente un mes antes de la elección del magistrado Carlos Mesía Ramírez en julio de 2006. Para comprender esta modificación es necesario remontarse a diciembre de 2004. Durante ese año, en el gobierno del expresidente Alejandro Toledo, existían tres plazas de magistrados del TC para ser cubiertas. El partido Perú Posible (del Gobierno), Unidad Nacional (PPC y otros) y el Partido Aprista Peruano lograron un acuerdo político para elegir la primera terna de candidatos a magistrados del TC. El día de la votación, se logró elegir a Juan Vergara Gotelli y César Landa Arroyo como magistrados en votación individual y secreta. Sin embargo, el candidato Luis Alarcón Quintana no alcanzó los dos tercios de los votos, a pesar de ser parte de la primera terna junto con los dos electos. Este impase impidió que se eligiera al tercer magistrado durante un año y medio. Solo se pudo hacer después, en julio de 2006, previa votación pública y se eligió al candidato que encabezaba la segunda terna, Carlos Mesía Ramírez.<sup>246</sup>

En diciembre de 2009, durante el gobierno del expresidente Alan García, vencieron los mandatos de los magistrados Juan Vergara Gotelli y César Landa Arroyo. Con retraso, el Congreso inició el proceso de elección de los reemplazos y solo pudo elegir, en julio de 2010, a Óscar Urviola Hani como magistrado. La elección de la otra vacante quedó paralizada hasta la llegada del nuevo gobierno en julio de 2011. La nueva mayoría en el Congreso, Partido Nacionalista, cuestionó el sistema de elección y adujo que mediante el sistema ordinario se maltrataba a los candidatos. Por ello, incorporaron, en octubre de 2012, además del sistema ordinario de elección, un sistema de elección por invitación y modificaron el artículo 8.º de la LOTC mediante la Ley N.º 29926, que quedó redactado del siguiente modo:

#### Artículo 8.- Conformación

El Tribunal está integrado por siete miembros, con el título de Magistrados del Tribunal Constitucional. Son designados por el

---

246 Mayores detalles sobre esta renovación, en: Landa Arroyo, César, *Tribunal Constitucional y Estado democrático*, ob. cit., págs. 599- 600.



Congreso mediante resolución legislativa, con el voto de los dos tercios del número legal de sus miembros.

Para tal efecto, el Pleno del Congreso designa una Comisión Especial integrada por siete o nueve congresistas, respetando en lo posible la proporcionalidad y pluralidad de cada grupo parlamentario en el Congreso, para encargarse de conocer del procedimiento de designación en cualquiera de las dos modalidades siguientes:

#### 1. Ordinaria

La Comisión Especial selecciona a los candidatos que, a su juicio, merecen ser declarados aptos para ser elegidos. Publica en el diario oficial *El Peruano* la convocatoria para la presentación de propuestas. Asimismo, publica la relación de las personas propuestas a fin de que se puedan formular tachas, las que deben estar acompañadas de prueba documental.

Presentada la propuesta de uno o más candidatos se convoca en término no inferior a siete días al Pleno del Congreso para que se proceda a la elección.

#### 2. Especial

La Comisión Especial selecciona a los candidatos que, a su juicio, merecen ser declarados aptos para ser elegidos, efectuando la convocatoria por invitación.

La adopción de cualquiera de las dos modalidades se realiza por acuerdo de la Junta de Portavoces.

Cualquiera que sea la modalidad de selección adoptada, la Comisión Especial presenta la propuesta de uno o más candidatos. Presentada la propuesta, el Pleno del Congreso es convocado en término no inferior a siete días para que se proceda a la elección del magistrado o los magistrados, según el caso, que obtengan la mayoría prevista por el último párrafo del artículo 201 de la Constitución Política del Perú. Si no se obtiene la mayoría requerida, se procede a una



segunda votación. Si concluidos los cálculos, no se logra cubrir las plazas vacantes, la Comisión procede, en un plazo máximo de diez días naturales, a formular sucesivas propuestas, hasta que se realice la elección.

Se aplican, además, las disposiciones pertinentes del Reglamento del Congreso.

La segunda modificación al artículo 8.º de la LOTC incorpora el procedimiento especial de elección por invitación de magistrados del Tribunal Constitucional. A continuación evaluaremos los dos mecanismos de elección de magistrados del TC.

La primera renovación del TC (2002), la segunda (2004-2006), la tercera (2007) y la cuarta (2010) se efectuaron bajo el procedimiento ordinario y tradicional. Es decir, se formaba una comisión especial de congresistas que elaboraba un reglamento de evaluación, se recibían propuestas de candidatos, se resolvían las tachas y se procedía a evaluarlos, haciendo un cuadro de méritos y conformando ternas para ser sometidas al pleno del Congreso de la República para la elección. Este fue el sistema aplicado hasta la renovación de julio de 2010.

En este sistema, los candidatos propuestos o quienes pretendan aspirar a la magistratura constitucional son evaluados y entrevistados públicamente por la Comisión del Congreso de la República en base a criterios objetivos previamente establecidos. Su vida personal y profesional son investigadas. El que acepta postular sabe que puede ser o no ser electo, porque se trata de una elección política. Este método no podría ser considerado un maltrato, pero hay quienes opinan que sí. La ventaja de este sistema es que deja, luego de un filtro previo, a varios candidatos para ser elegidos. De modo que el Congreso puede, por ejemplo, elegir entre nueve o doce candidatos aptos. Es decir, si se puede lograr evaluar y presentar buenos candidatos; entonces, en teoría, se podría garantizar la idoneidad en la elección de los futuros magistrados, a fin de tener un Tribunal Constitucional independiente y autónomo que cumpla eficazmente su función.



No obstante las bondades de este sistema, el hecho concreto es que muchos juristas de reconocida competencia jurídica y trayectoria no se presentan, con lo cual la posibilidad de lograr candidatos de primer nivel decae.

A fin de compensar este déficit, un sector de congresistas propuso el sistema de invitación de candidatos a magistrados del TC bajo el argumento de que en el sistema ordinario de selección se maltrataban a los candidatos cuando el pleno no lograba un acuerdo. En este sistema, los grupos parlamentarios, a través de la comisión seleccionadora del Congreso, invitan a juristas de reconocida trayectoria y evalúan quienes son los más aptos. Si logran el consenso o acuerdo, llevan la propuesta de los candidatos al pleno del Congreso y proponen su elección para las plazas vacantes del TC. Este sistema fue aplicado en la elección de julio de 2013, como se comentó anteriormente, que fue anulada debido a que se cuestionó la idoneidad de algunos de los elegidos. Sin embargo, como observamos en mayo de 2014, fue aplicada con éxito.

Este sistema, también es válido, porque la Constitución encarga al Congreso la elección de los magistrados y el mecanismo de selección puede ser diverso. Lo importante es que el Congreso elija a juristas de reconocida competencia jurídica a fin de que puedan garantizar un ejercicio independiente e imparcial del Tribunal Constitucional.

Una vez electos los magistrados del Tribunal Constitucional, para asumir el cargo, conforme al artículo 19.º de la LOTC, deben prestar juramento ante el presidente del Tribunal Constitucional. Del mismo modo, conforme al artículo 16.º del Reglamento Normativo del TC, asumen sus cargos dentro de los diez días siguientes a la publicación en el *Diario Oficial El Peruano* de la correspondiente resolución legislativa que los nombra, previo juramento o promesa de cumplir la Constitución Política del Perú.

A continuación la cronología de las elecciones y renovaciones de magistrados del Tribunal Constitucional:

- a) Primera elección: en junio de 1996, fueron electos Ricardo Nugent, Manuel Aguirre Roca, Guillermo Rey Terry, Delia Revoredo Marsano, Luis Díaz Valverde, Francisco Acosta Sánchez y José García Marcelo.



- b) Segunda elección: en mayo de 2002, fueron electos Javier Alva Orlandini, Magdiel Gonzales Ojeda, Juan Bautista Bardelli Lartirigoyen y Víctor García Toma.<sup>247</sup>
- c) Tercera elección: en diciembre de 2004, fueron electos Juan Vergara Gotelli y César Landa Arroyo.<sup>248</sup> En julio de 2006, fue electo Carlos Mesía Ramírez.<sup>249</sup>
- d) Cuarta elección: en julio de 2007, fue electo Ricardo Beaumont Callirgos<sup>250</sup>. En setiembre de 2007, fueron electos Fernando Calle Hayen, Gerardo Eto Cruz y Ernesto Álvarez Miranda.<sup>251</sup>
- e) Quinta elección: en julio de 2010, fue electo Óscar Urviola Hani.<sup>252</sup>
- f) Sexta elección: en mayo de 2014, fueron electos Manuel Miranda Canales, Ernesto Blume Fortini, Carlos Ramos Núñez, José Luis Sardón de Taboada, Marianella Ledesma Narváez y Eloy Espinosa-Saldaña Barrera.<sup>253</sup>

Otro tema que merece un análisis es la demora en la elección de los magistrados del TC. Sobre las razones para la demora de la elección de magistrados constitucionales en el caso español, Fernando Simón Yarza refiere que una de ellas sería el modelo del consenso:

[...] nuestro modelo de consenso ha producido otro tipo de crisis, a saber, el retraso de varios años en la renovación –además de la lotización o distribución de cuotas para conseguir la mayoría requerida. Aunque es sumamente beneficioso, el

---

247 Reemplazaron a Ricardo Nugent, Luis Díaz Valverde, Francisco Acosta Sánchez y José García Marcelo.

248 Ocuparon las plazas de Guillermo Rey Terry y Manuel Aguirre Roca, fallecidos en mayo de 2004.

249 Reemplazó a Delia Revoredo Marsano, renunciante en junio de 2005 por vencimiento de su mandato.

250 Reemplazó a Víctor García Toma.

251 Reemplazaron a Javier Alva Orlandini, Magdiel Gonzales Ojeda y Juan Bautista Bardelli Lartirigoyen.

252 Reemplazó a César Landa Arroyo.

253 Reemplazaron a Juan Vergara Gotelli, Carlos Mesía Ramírez, Ricardo Beaumont Callirgos, Fernando Calle Hayen, Gerardo Eto Cruz y Ernesto Álvarez Miranda.



consenso depende enteramente de la propia disposición de los partidos para alcanzar un acuerdo, y la ausencia del mismo dilata inevitablemente el proceso.<sup>254</sup>

Efectivamente, en el caso peruano las últimas renovaciones del TC demuestran que es muy difícil alcanzar el consenso. Si se analizan las sucesivas elecciones y renovaciones, se comprueba que cada vez las renovaciones tardan más, con el posible cuestionamiento a la legitimidad de los magistrados del Tribunal Constitucional a pesar que el artículo 10.º de la LOTC dispone que los magistrados del TC continúan en el ejercicio de sus funciones hasta que hayan tomado posesión quienes han de sucederles.

A continuación se presenta la relación de los magistrados y los meses o años que ejercieron la función con mandato vencido:

- 1) Ricardo Nugent  
Francisco Acosta Sánchez  
Luis Díaz Valverde  
Vencimiento: mayo de 2001  
Tiempo adicional: 1 año;
- 2) José García Marcelo<sup>255</sup>  
Vencimiento: mayo de 2001  
Tiempo adicional: 0;
- 3) Guillermo Rey Terry <sup>256</sup>  
Manuel Aguirre Roca <sup>257</sup>  
Vencimiento: noviembre de 2004  
Tiempo adicional: 0;



---

254 Simón Yarza, Fernando, ob. cit., pág. 373.

255 Renunció en marzo de 2001 debido a que aparecía en un vídeo con Vladimiro Montesinos en 1998, coordinando para impedir que se produzca un referéndum en contra de la ley de 1997 que permitía la re-reelección de Alberto Fujimori.

256 Falleció en mayo de 2004.

257 Falleció en mayo de 2004.

- 4) Delia Revoredo Marsano <sup>258</sup>  
Vencimiento: noviembre de 2004  
Tiempo adicional: 7 meses;
- 5) Víctor García Toma  
Vencimiento: mayo de 2007  
Tiempo adicional: 2 meses;
- 6) Javier Alva Orlandini  
Magdiel Gonzales Ojeda  
Juan Bautista Bardelli Lartirigoyen  
Vencimiento: mayo de 2007  
Tiempo adicional: 4 meses;
- 7) César Landa Arroyo  
Vencimiento: diciembre de 2009  
Tiempo adicional: 7 meses;
- 8) Juan Vergara Gotelli  
Vencimiento: diciembre de 2009  
Tiempo adicional: 4 años y 5 meses;
- 9) Carlos Mesía Ramírez  
Vencimiento: julio de 2011  
Tiempo adicional: 2 años y 10 meses;
- 10) Ricardo Beaumont Callirgos  
Vencimiento: junio de 2012  
Tiempo adicional: 11 meses;
- 11) Fernando Calle Hayen  
Gerardo Eto Cruz  
Ernesto Álvarez Miranda  
Vencimiento: setiembre de 2012  
Tiempo adicional: 1 año y 8 meses.

El mismo artículo 201.º de la Constitución del Perú dispone que los miembros del Tribunal Constitucional gozan de la misma inmunidad y

---

<sup>258</sup> Su renuncia fue aceptada por el pleno del TC en junio de 2005.



de las mismas prerrogativas que los congresistas,<sup>259</sup> y les alcanzan las mismas incompatibilidades.<sup>260</sup> Al respecto, el artículo 14.º de la LOTC, establece:

Artículo 14.- Los Magistrados del Tribunal Constitucional no están sujetos a mandato imperativo, ni reciben instrucción de ninguna autoridad. Gozan de inviolabilidad. No responden por los votos u opiniones emitidas en el ejercicio de su cargo. También gozan de inmunidad. No pueden ser detenidos ni procesados sin previa autorización del Pleno del Tribunal, salvo flagrante delito.

El artículo 15.º de la LOTC<sup>261</sup> complementa el artículo 201.º al establecer que los magistrados no solo tienen las mismas prerrogativas de los congresistas, sino también los mismos derechos. Se ha entendido que «los mismos derechos» comprende, por ejemplo, igualdad de salario con los congresistas y cada incremento en estos últimos debe ser considerado para los magistrados del TC.

259 Constitución Política del Perú:

«Artículo 93.- Los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación.

No son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones.

No pueden ser procesados ni presos sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, excepto por delito flagrante, caso en el cual son puestos a disposición del Congreso o de la Comisión Permanente dentro de las veinticuatro horas, a fin de que se autorice o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento».

260 Constitución Política del Perú:

«Artículo 92.- La función de congresista es de tiempo completo; le está prohibido desempeñar cualquier cargo o ejercer cualquier profesión u oficio, durante las horas de funcionamiento del Congreso.

El mandato de congresista es incompatible con el ejercicio de cualquier otra función pública, excepto la de Ministro de Estado, y el desempeño, previa autorización del Congreso, de comisiones extraordinarias de carácter internacional.

La función de congresista es, asimismo, incompatible con la condición de gerente, apoderado, representante, mandatario, abogado, accionista mayoritario o miembro del Directorio de empresas que tienen con el Estado contratos de obras, de suministros o de aprovisionamiento, o que administran rentas públicas o prestan servicios públicos.

La función de congresista es incompatible con cargos similares en empresas que, durante el mandato del congresista, obtengan concesiones del Estado, así como en empresas del sistema crediticio financiero supervisadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones».

261 LOTC: «Artículo 15.- Los Magistrados del Tribunal gozan de los mismos derechos y prerrogativas que los Congresistas».



El artículo 13.º de la LOTC dispone:

Artículo 13.- La función de Magistrado del Tribunal Constitucional es a dedicación exclusiva. Le está prohibido desempeñar cualquier otro cargo público o privado y ejercer cualquier profesión u oficio, a excepción de la docencia universitaria, siempre que no afecte el normal funcionamiento del Tribunal.

Los Magistrados del Tribunal están impedidos de defender o asesorar pública o privadamente, salvo en causa propia, de su cónyuge, ascendientes o descendientes.

Les alcanzan, además, las mismas incompatibilidades de los Congresistas. Están prohibidos de afiliarse a organizaciones políticas.

Cuando concurriera causa de incompatibilidad en quien fuera designado como Magistrado del Tribunal, debe, antes de tomar posesión, cesar en el cargo o en la actividad incompatible. Si no lo hace en el plazo de diez días naturales siguientes a su designación, se entiende que no acepta el cargo.

La única actividad complementaria remunerada de un magistrado constitucional es la docencia. Muchos de los magistrados del TC han ejercido la función y también la docencia. Esta actividad complementaria resulta beneficiosa para la formación académica de los alumnos por las experiencias prácticas que el magistrado puede compartir con ellos, y para los magistrados, porque los mantiene en contacto con el ámbito universitario donde se evalúan permanentemente las decisiones del TC.

Un tema que no puede dejar de comentarse es el de la militancia política de los magistrados del TC. En el Perú, no es impedimento que los magistrados hayan tenido una militancia política partidaria, incluso hasta el día de la elección, a condición de que renuncien a ella cuando son electos. Tal fue el caso de los magistrados Javier Alva Orlandini, exparlamentario y dirigente del partido Acción Popular; de los magistrados Víctor García Toma, Carlos Mesía Ramírez y Fernando Calle Hayen, del Partido Aprista Peruano; y del magistrado Ernesto Álvarez Miranda, del Partido Popular Cristiano.

El mandato de los magistrados, como ya se dijo, es de cinco años y no hay reelección inmediata. Esta disposición debería ser modificada en parte toda vez que el tiempo de ejercicio de tan alta magistratura es corto. En efecto, la experiencia en el TC demuestra que el magistrado que llega al cargo



tiene un período de adaptación para compenetrarse con la jurisprudencia, las técnicas para resolver los casos y la dinámica de trabajo. Al cabo de un tiempo, adquiere destreza y cuando está excelentemente preparado y podría continuar ejerciendo la función por algunos años más, para beneficio del TC, tiene que cesar en el cargo. Por tanto, debería haber una reforma constitucional para que la duración del mandato de los magistrados del TC sea mayor. En ese sentido, y conforme a la experiencia comparada el mandato de los magistrados, podría ser de siete o nueve años.

La forma común de culminar el mandato es al cabo de los cinco años de ejercicio, sin embargo, el artículo 16.º de la LOTC<sup>262</sup> prevé algunas causales de vacancia que pueden darse antes del vencimiento regular del mandato:

Artículo 16.- El cargo de Magistrado del Tribunal vaca por cualquiera de las siguientes causas:

1. Por muerte;
2. Por renuncia;
3. Por incapacidad moral o incapacidad física permanente que inhabilite para el ejercicio de la función;
4. Por incurrir en culpa inexcusable en el cumplimiento de los deberes inherentes a su cargo;
5. Por violar la reserva propia de la función;
6. Por haber sido condenado por la comisión de delito doloso; y
7. Por incompatibilidad sobreviniente.

El Magistrado que incurra en causal de vacancia y, no obstante ello, continúe en su cargo, es destituido por el Tribunal tan pronto como éste tome conocimiento de dicha situación.

La vacancia en el cargo de Magistrado del Tribunal, en los casos contemplados por los incisos 1, 2 y 6, se decreta por el Presidente. En los demás casos, decide el Tribunal en pleno, para lo cual se requiere no menos de cuatro votos conformes.

---

262 En el caso español, el artículo 23.º, inciso primero, de la LOTC establece: «Los Magistrados del Tribunal Constitucional cesan por alguna de las causas siguientes: Primero, por renuncia aceptada por el Presidente del Tribunal; segundo, por expiración del plazo de su nombramiento; tercero, por incurrir en alguna causa de incapacidad de las previstas para los miembros del Poder Judicial; cuarto, por incompatibilidad sobrevinida; quinto, por dejar de atender con diligencia los deberes de su cargo; sexto, por violar la reserva propia de su función; séptimo, por haber sido declarado responsable civilmente por dolo o condenado por delito doloso o por culpa grave».



De otro lado, el artículo 18.º de la LOTC se refiere a la suspensión de magistrados. La citada norma establece que los magistrados del TC pueden ser suspendidos por el pleno, como medida previa, siempre que incurran en delito flagrante. La suspensión requiere cuatro votos conformes.

Un aspecto que no ha sido desarrollado por la Constitución ni por la LOTC es el referido a la edad límite para el ejercicio del cargo de los magistrados del TC. Tal vez se debe a que su mandato es solo de cinco años y que gozan de las mismas prerrogativas de los congresistas. No existe límite de edad para ser elegido ni límite de edad para el cese. De esta manera fue el caso del magistrado Javier Alva Orlandini, elegido a la edad de 75 años y cesó a los 80 años cuando terminó su mandato. El magistrado Juan Vergara Gotelli fue elegido a los 74 años de edad y ejerció el cargo hasta los 82 años debido a la demora del Congreso de la República en elegir su reemplazo.

Los mencionados magistrados fueron presidentes del TC. El primero, tuvo un mandato de tres años y llevó al Tribunal Constitucional a un buen posicionamiento y prestigio en el escenario jurisdiccional del Perú desde el año 2003 hasta el año 2005. El segundo, asumió la presidencia en un período de crisis institucional (diciembre de 2008) y logró resolverla.<sup>263</sup> Con lo cual se demostraría que no es necesario fijar una edad de cese, puesto que el mandato es solo de cinco años.

A pesar que el actual sistema no ha suscitado debate ni cuestionamientos en el Perú, es conveniente tener en cuenta que también existen posturas que recomiendan que los magistrados de las altas cortes tengan una edad límite para el ejercicio del cargo. Se podría correr el riesgo de tener un Tribunal gerontocrático. Sobre este aspecto Fernando Simón Yarza dice sobre el Tribunal Supremo de los Estados Unidos:

Congruentemente, muchos autores alertan de que la avanzada edad a la que se retiran los jueces crea un desfase entre sus puntos de vista y los de la mayoría de la sociedad. Nos hallaríamos, pues ante una especie de gerontocracia judicial.<sup>264</sup>

Sin dejar de ser cierta en parte la afirmación citada, debe matizarse puesto que también algunas personas de menor edad podrían tener puntos

---

263 Véase el 2.1.2 del presente trabajo.

264 Simón Yarza, Fernando, ob. cit., pág. 384.



de vista desfasados o muy conservadores. Asimismo, personas de edad muy avanzada pueden tener un pensamiento progresista y liberal.

Desde esta perspectiva crítica sobre la edad avanzada de los magistrados constitucionales, se podría argumentar que si los magistrados de la Corte Suprema cesan a los 70 años<sup>265</sup> y siendo el Tribunal Constitucional un órgano jurisdiccional, sus magistrados deberían tener también una edad de cese similar a la de todos los altos magistrados del sistema de justicia, esto es, a los 70 años, o, en su defecto, a los 75 años como máximo.

### 3.1.2. El pleno del Tribunal Constitucional

El pleno es la reunión de los siete magistrados del Tribunal Constitucional del Perú. Se reúne en sesiones reservadas, que son cerradas al público,<sup>266</sup> para tratar asuntos jurisdiccionales o asuntos administrativos, y en audiencia pública, abierta al público, para escuchar a los abogados de las partes en los procesos constitucionales que son de competencia del pleno. Es preciso tener en cuenta que también existen dos salas jurisdiccionales integradas por tres magistrados cada una para resolver procesos constitucionales de la libertad.

Conforme al artículo 27.º del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional<sup>267</sup> (RNTC), el pleno es el máximo órgano de gobierno del Tribunal Constitucional. Está integrado por todos los magistrados. Lo preside, valga la redundancia, el presidente del Tribunal; en su defecto, el vicepresidente, y, a falta de ambos, el magistrado al que le corresponde la precedencia según el artículo 9.º del mencionado reglamento.<sup>268</sup>



265 Ley N.º 29277, Ley de la Carrera Judicial, del 7 de noviembre de 2008.

«Artículo 35.- Derechos

Son derechos de los jueces:

[...]

2. La permanencia en el servicio hasta los setenta (70) años, de acuerdo con la Constitución y la ley;

[...].».

266 En Brasil, las sesiones del Supremo Tribunal Federal son todas públicas, inclusive televisadas.

267 En la sentencia recaída en el Exp. N.º 0047-2004-AI/TC, de fecha 8 de mayo de 2006, sobre el sistema de fuentes, fundamento 31, el Tribunal Constitucional del Perú estableció: «[...] es necesario considerar que en nuestro modelo constitucional algunos órganos constitucionales también expiden reglamentos, y si bien, en rigor no son aquellos a los que alude el inciso 8 del artículo 118.º de la Constitución, es evidente que tales reglamentos también constituyen fuente normativa porque desarrollan diversos ámbitos de sus leyes orgánicas o leyes de creación».

268 Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional:

«Artículo 9.- Precedencias

El orden de precedencia en el Tribunal Constitucional es de Presidente, Vicepresidente y

La composición de los plenos varía cada cierto tiempo debido a las renovaciones y, a su interior, se forman mayorías variables para la resolución de los casos o para tratar asuntos de gobierno como la elección del presidente o vicepresidente. Esta es una realidad que debe ser tomada en cuenta para comprender el funcionamiento del pleno. Sobre el caso español, Óscar Alzaga Villaamil señala:

La constatación de que, en muchas fases de la vida del Tribunal Constitucional, se forman bloques de miembros del mismo que, en base a la afinidad de su respectiva formación, o bien configuran una mayoría, más o menos mecánica, sobre determinado tipo de cuestiones o bien formulan votos particulares conjuntos es demasiado fácil de hacer con una colección de Jurisprudencia Constitucional a la vista, como para que podamos travestirnos en ingenuas avestruces jurídico formalistas. La realidad, como dicen los franceses, es tozuda. Tan tozuda y sólida que ni se evapora ni se licúa porque la dogmática del Derecho constitucional meta la cabeza bajo el ala de su categorías abstractas.<sup>269</sup>

También el funcionamiento del pleno se ve afectado debido a situaciones de orden interno que pueden conducir a la división del colegiado y a períodos de crisis. A continuación se reseña la conformación de los sucesivos plenos desde 1996 hasta la actualidad, y algunos problemas que se presentaron o logros que se consiguieron.

La crisis más grave sucedió durante el primer pleno, de 1996 a 1997. El pleno se dividió en dos grupos con motivo de la sentencia que declaró inconstitucional la llamada Ley de re-reelección presidencial,<sup>270</sup> que permitía la reelección en el año 2000 del entonces presidente Alberto Fujimori. Este episodio culminó con la inconstitucional destitución de los magistrados Rey Terry, Aguirre Roca y Revoredo Marsano por parte del Congreso de la República.<sup>271</sup>

---

Magistrados por orden de antigüedad en el cargo y, en caso de igualdad, por el de mayor antigüedad en la colegiatura».

269 Alzaga Villaamil, Óscar, ob. cit., pág 156.

270 Ley N.º 26657, del 23 de agosto de 1996.

271 Aguirre Roca, Manuel, «Nacimiento, vía crucis y muerte del Tribunal Constitucional del Perú», en: Comisión Andina de Juristas, *Derechos Fundamentales e interpretación constitucional*, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1997, págs.117-145.

«Acusación de los señores congresistas Enrique Chirinos Soto (Presidente) y Luis Delgado Aparicio (Miembro) de la subcomisión acusadora, contra cuatro señores magistrados del Tribunal Constitucional. Alegatos presentados por los señores Valentín Paniagua Corazao, Raúl Ferrero



Desde mediados del año 1997 hasta noviembre de 2000, gracias a una ley dictada por el Congreso, el TC solo funcionó con cuatro de sus miembros y no podía ejercer su competencia para resolver procesos de inconstitucionalidad.<sup>272</sup>

Años después, con la caída del régimen de Fujimori, en noviembre de 2000, el Congreso de la República ordenó la restitución de los tres magistrados destituidos. Con el regreso de los tres defenestrados, el pleno volvió a reunirse después tres años y medio y eligió a Aguirre Roca como presidente y a Rey Terry como vicepresidente (2001-2002).<sup>273</sup>

Con la salida de los cuatro magistrados –Nugent, Acosta Sánchez, Díaz Valverde y García Marcelo–, en junio de 2002, y la llegada de cuatro nuevos magistrados –Alva Orlandini, Gonzales Ojeda, Bardelli Lartirigoyen, García Toma–, el pleno del Tribunal asume una nueva dinámica encabezada por el Dr. Javier Alva Orlandini.<sup>274</sup> En setiembre de 2002, se produjo la renuncia de Aguirre Roca a la presidencia por motivos de salud y Rey Terry la asumió para completar el mandato hasta diciembre de 2002.

Del 2003 al 2005, el pleno será presidido por Javier Alva Orlandini. En esta época, el pleno del TC estará caracterizado por:

- a) Construcción del prestigio jurídico del TC;
- b) Incremento de la carga procesal debido al prestigio del TC (efecto llamada);

---

Costa, Luis Monroy Gálvez y Manuel Aguirre Roca contra la acusación de los cuatro miembros del Tribunal Constitucional en la sesión plenaria del Congreso del 28 de mayo de 1997», en: *Pensamiento Constitucional*, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, año IV, N.º 4, Lima, 1997, págs. 421-504.

272 Ley N° 26801, del 29 de mayo de 1997.

273 «[...] durante el período comprendido entre noviembre del 2000 y mayo de 2002, es decir durante un año y seis meses, si bien el TC podía actuar en pleno otra vez y conocer de las acciones de inconstitucionalidad, el TC estaba integrado por los cuatro magistrados que no fueron destituidos por el Congreso y los tres magistrados destituidos inconstitucionalmente. De modo que durante ese período tampoco se puede hablar de un Tribunal Constitucional en pleno funcionamiento». En: Secretaría Técnica, Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia, CERIAJUS, *Los problemas de la justicia en el Perú: hacia un enfoque sistémico, diagnóstico interinstitucional*, Comisión Andina de Juristas, Lima, 2004, pág. 80.

274 Javier Alva Orlandini (Cajamarca, 1927), es un destacado político peruano del partido Acción Popular, que dos veces gobernó el Perú (1963-1968 y 1980-1985). Diputado por Lima (1963), ministro de Gobierno y Policía (1965), senador de la República (1980-1985), y segundo vicepresidente de la República (1980-1985). Candidato a la presidencia de la República por Acción Popular en 1985, senador de la República (1990-1992), y congresista de la República (1995-2000).



- c) Reconocimiento del TC como supremo intérprete de la Constitución;
- d) Nueva LOTC, nuevo Código Procesal Constitucional y nuevo Reglamento Normativo del TC;
- e) Reestructuración del método de trabajo para resolver la mayor cantidad de casos en el menor tiempo posible a través de los grupos de trabajo temáticos dentro del Gabinete de Asesores.

Los diferentes plenos del Tribunal Constitucional han variado en sus composiciones según las renovaciones y elecciones internas para elegir presidente y vicepresidente. En efecto, en un mismo año se podían tener diferentes plenos y con ello una variación en el orden de precedencias de los magistrados. A continuación se presenta la composición de los diferentes plenos desde la instalación del Tribunal:

- a) 1996-1997: Ricardo Nugent (presidente), Francisco Acosta Sánchez (vicepresidente), Manuel Aguirre Roca, Guillermo Rey Terry, Luis Díaz Valverde, Delia Revoredo Marsano y José García Marcelo.
- b) 1997-2000: Francisco Acosta Sánchez (presidente), Luis Díaz Valverde (vicepresidente), Ricardo Nugent, y José García Marcelo.
- c) 2001-2002: Manuel Aguirre Roca (presidente), Guillermo Rey Terry (vicepresidente), Delia Revoredo Marsano, Luis Díaz Valverde, Francisco Acosta Sánchez y José García Marcelo.
- d) 2002: Guillermo Rey Terry (presidente), Delia Revoredo Marsano (vicepresidente), Manuel Aguirre Roca, Javier Alva Orlandini, Magdiel Gonzales Ojeda, Juan Bautista Bardelli Lartirigoyen y Víctor García Toma.
- e) 2003-2004: Javier Alva Orlandini (presidente), Juan Bautista Bardelli Lartirigoyen (vicepresidente), Guillermo Rey Terry, Manuel Aguirre Roca, Delia Revoredo Marsano, Magdiel Gonzales Ojeda y Víctor García Toma.
- f) 2004: Javier Alva Orlandini (presidente), Juan Bautista Bardelli Lartirigoyen (vicepresidente), Delia Revoredo Marsano, Magdiel Gonzales Ojeda y Víctor García Toma.
- g) 2004-2005: Javier Alva Orlandini (presidente), Juan Bautista Bardelli Lartirigoyen (vicepresidente), Delia Revoredo Marsano, Magdiel



Gonzales Ojeda, Víctor García Toma, Juan Vergara Gotelli, César Landa Arroyo.

- h) 2005: Javier Alva Orlandini (presidente), Juan Bautista Bardelli Lartirigoyen (vicepresidente), Magdiel Gonzales Ojeda, Víctor García Toma, Juan Vergara Gotelli, César Landa Arroyo.
- i) 2006: Víctor García Toma (presidente), Magdiel Gonzales Ojeda (vicepresidente), Javier Alva Orlandini, Juan Bautista Bardelli Lartirigoyen, Juan Vergara Gotelli, César Landa Arroyo y Carlos Mesía Ramírez.
- j) 2007: César Landa Arroyo (presidente), Magdiel Gonzales Ojeda (vicepresidente), Javier Alva Orlandini, Juan Bautista Bardelli Lartirigoyen, Víctor García Toma, Juan Vergara Gotelli y Carlos Mesía Ramírez.
- k) César Landa Arroyo (presidente), Magdiel Gonzales Ojeda (vicepresidente), Javier Alva Orlandini, Juan Bautista Bardelli Lartirigoyen, Juan Vergara Gotelli, Carlos Mesía Ramírez y Ricardo Beaumont Callirgos.
- l) César Landa Arroyo (presidente), Carlos Mesía Ramírez (vicepresidente), Juan Vergara Gotelli, Ricardo Beaumont Callirgos, Fernando Calle Hayen, Gerardo Eto Cruz y Ernesto Álvarez Miranda.
- m) 2008: César Landa Arroyo (presidente), Carlos Mesía Ramírez (vicepresidente), Juan Vergara Gotelli, Ricardo Beaumont Callirgos, Fernando Calle Hayen, Gerardo Eto Cruz y Ernesto Álvarez Miranda.
- n) Carlos Mesía Ramírez (presidente), Juan Vergara Gotelli (vicepresidente), César Landa Arroyo, Ricardo Beaumont Callirgos, Fernando Calle Hayen, Gerardo Eto Cruz y Ernesto Álvarez Miranda.
- o) 2009-2010: Juan Vergara Gotelli (presidente), Carlos Mesía Ramírez (vicepresidente), César Landa Arroyo, Ricardo Beaumont Callirgos, Fernando Calle Hayen, Gerardo Eto Cruz y Ernesto Álvarez Miranda.
- p) 2010: Carlos Mesía Ramírez (presidente), Ricardo Beaumont Callirgos (vicepresidente), Juan Vergara Gotelli, César Landa Arroyo, Fernando Calle Hayen, Gerardo Eto Cruz y Ernesto Álvarez Miranda.



- q) Carlos Mesía Ramírez (presidente), Ricardo Beaumont Callirgos (vicepresidente), Juan Vergara Gotelli, Fernando Calle Hayen, Gerardo Eto Cruz, Ernesto Álvarez Miranda y Óscar Urviola Hani.
- r) 2011: Carlos Mesía Ramírez (presidente), Ernesto Álvarez Miranda (vicepresidente), Juan Vergara Gotelli, Ricardo Beaumont Callirgos, Fernando Calle Hayen, Gerardo Eto Cruz y Óscar Urviola Hani.
- s) 2012: Ernesto Álvarez Miranda (presidente), Óscar Urviola Hani (vicepresidente), Juan Vergara Gotelli, Carlos Mesía Ramírez, Ricardo Beaumont Callirgos, Fernando Calle Hayen y Gerardo Eto Cruz.
- t) 2013: Óscar Urviola Hani (presidente), Juan Vergara Gotelli (vicepresidente), Carlos Mesía Ramírez, Ricardo Beaumont Callirgos, Fernando Calle Hayen, Gerardo Eto Cruz y Ernesto Álvarez Miranda.
- u) Óscar Urviola Hani (presidente), Juan Vergara Gotelli (vicepresidente), Carlos Mesía Ramírez, Fernando Calle Hayen, Gerardo Eto Cruz y Ernesto Álvarez Miranda.
- v) 2014: Óscar Urviola Hani (presidente), Juan Vergara Gotelli (vicepresidente), Carlos Mesía Ramírez, Fernando Calle Hayen, Gerardo Eto Cruz y Ernesto Álvarez Miranda.
- w) 2014: Óscar Urviola Hani (presidente), Manuel Miranda Canales (vicepresidente), Ernesto Blume Fortini, Carlos Ramos Núñez, José Luis Sardón de Taboada, Marianella Ledesma Narváez y Eloy Espinosa-Saldaña Barrera.



### 3.1.2.1. Plenos jurisdiccionales

Las sesiones de plenos jurisdiccionales sirven para deliberar acerca de los procesos constitucionales que son competencia del Tribunal Constitucional<sup>275</sup> y de todos los aspectos procesales derivados de los casos que son sometidos a su conocimiento, evaluación, votación y resolución. Dichas sesiones son válidas cuando cuentan con el *quorum* de ley<sup>276</sup> y se desarrollan en la sala de sesiones del pleno, especialmente acondicionada para los debates. Sobre este tipo de sesiones Gustavo Zagrebeky ha opinado:

<sup>275</sup> Artículos 200.º y 202.º de la Constitución Política del Perú de 1993.

<sup>276</sup> Artículo 5.º de la LOTC, Artículo 38.º del RENO. El comentario del artículo 5.º de la LOTC se hizo en el punto 2.1.2. del presente trabajo.

¿Tiene un centro el Tribunal Constitucional y, si lo tiene, cuál es? Sin duda, lo tiene, y es la sala o cámara donde tienen lugar las deliberaciones (*camera di consiglio*). Es donde el Tribunal Constitucional hace realidad la idea que tiene de sí mismo a través de la actividad de sus jueces. La responsabilidad de los jueces es grande con respecto a la institución y a la tarea asignada: una responsabilidad mayor, pues la vida del Tribunal depende de ellos –de sus talentos, experiencias y puntos de vista individuales, de su trabajo común y de la distancia de los condicionamientos externos–, más que de las reglas a las cuales están sometidos. Pueden constituir un *medium* de firme sabiduría y moderación o, por el contrario, una fuente de arbitrariedad y prepotencia, por ellos impuestas, toleradas o soportadas. En el primer caso actuarán por la Constitución; en el segundo, en su contra. Depende de ellos, sólo de ellos.<sup>277</sup>

Hasta la reforma de la LOTC, setiembre del año 2002, que crea las salas en el TC, y cuando la carga procesal era mucho menor a la actual, el pleno se reunía para votar todos los casos. A partir de la reforma y debido al aumento de la carga procesal, el pleno solo se reúne para ver los casos que son competencia del pleno y no de las salas, conforme a la agenda propuesta por el presidente. Las sesiones reservadas de pleno son todos los martes.

Los casos que son de conocimiento del pleno jurisdiccional, conforme a la normativa y a la práctica interna, se definen en base a los siguientes criterios:

- a) Todos los procesos de inconstitucionalidad y procesos competenciales son conocidos por el pleno.
- b) Los casos en los cuales se establezcan precedentes vinculantes o se aparten de aquellos y para establecer jurisprudencia constitucional.
- c) Los casos iniciados contra las resoluciones emitidas por las salas de la Corte Suprema, el Consejo Nacional de la Magistratura, el Jurado Nacional de Elecciones y contra los actos lesivos de derechos producidos por órganos constitucionales (Congreso de la República, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Ministerio Público).
- d) Los casos que por su relevancia constitucional merezcan ser debatidos en pleno a solicitud del presidente o de los magistrados.

---

277 Zagrebelsky, Gustavo, ob. cit., pág. 15.



- e) Los casos de las salas que contradigan algún precedente o criterio jurisprudencial y lo solicita algún magistrado.

Cabe resaltar que el nuevo pleno del TC ha establecido un nuevo precedente en la STCP recaída en el Exp. N.º 00987-2014-PA/TC (caso Francisca Lilia Vásquez Romero), con el fin de propiciar la mejor solución de procesos que requieren una real tutela de urgencia y que es posible que incida en la práctica llevada a cabo hasta mediados de 2014 por el anterior pleno.

Además de las competencias reseñadas, de conformidad con el artículo 28.º del Reglamento Normativo del TC, el pleno tiene las siguientes competencias que serán comentadas brevemente:

- a) Tramitar y resolver los impedimentos<sup>278</sup> y acusaciones de los magistrados.

El texto señala «acusaciones». Tal vez debería ser recusaciones porque primero se refiere a los impedimentos que son voluntarios y las recusaciones que son a pedido de las partes. En la práctica, en el TC han sucedido casos de impedimentos solicitados por los propios magistrados. Tal fue el caso del impedimento del magistrado Ricardo Beaumont Callirgos, en el caso Belmont Sanguenza, debido a que él había sido abogado de una de las partes y él mismo lo solicitó. Otro caso, fue el del magistrado César Landa Arroyo en el caso de la Pontificia Universidad Católica del Perú contra el Arzobispado de Lima, pues al ser profesor de la mencionada universidad solicitó su inhibición.<sup>279</sup> Igualmente, las partes también recusan y el pleno evalúa. Hay casos donde el pleno no acepta tales pedidos y ha dispuesto que el magistrado continúe conociendo del caso.

278 RENO: «Artículo 11.º B.- Para el trámite de las abstenciones, inhibiciones o excusas de los Magistrados se deberán seguir las siguientes reglas:

Las abstenciones, inhibiciones, excusas se tramitan por escrito y con fecha.

La aceptación de las abstenciones, inhibiciones, excusas presentadas después de la vista de la causa debe ser aceptada por los dos magistrados restantes de la Sala.

Cuando quien formula la abstención, inhibición o excusa es el llamado a dirimir una discordia surgida en las Salas, bastará con la aceptación de dos magistrados restantes de la Sala.

No hay abstención, inhibición o excusa para resolver la abstención, inhibición o excusa de otro magistrado.

Las abstenciones, inhibiciones o excusas proceden siempre que no se impida resolver».

279 Landa Arroyo, César, *Organización y funcionamiento del Tribunal Constitucional*, ob. cit., pág. 189.



- b) Adoptar las reglas para el estudio de los asuntos sometidos a su conocimiento y elaborar los programas de trabajo, en los términos previstos en el RNTC.

Esta disposición se refiere al orden de la tramitación interna de los expedientes. Del mismo modo se han implementado planes de trabajo sobre todo en el área jurisdiccional.

- c) Decidir sobre la periodicidad de las audiencias públicas y fijar su fecha, hora y lugar.

Hasta hace algunos años, las audiencias eran programadas en función de los ingresos de casos, tanto para las audiencias en Lima como en las demás regiones del país, llamadas audiencias descentralizadas. Se producía la siguiente situación: había semanas donde no había ninguna audiencia pública y otras semanas donde diariamente se debían desarrollar audiencias. También se produjo una situación bastante criticada por el foro limeño porque los casos de Lima eran programados en otras regiones a fin de tener casos para ser vistos en las audiencias públicas descentralizadas.

A partir de 2011, se implementó una periodicidad fija. Esto es, se estableció un horario semanal de audiencias, independientemente del ingreso de casos. De este modo, todos los lunes, la Primera Sala tiene sus audiencias públicas; y los miércoles y jueves, el pleno y la Segunda Sala tienen sus audiencias, respectivamente. Las audiencias públicas en Arequipa son para ver los procesos de inconstitucionalidad, procesos competenciales y los casos de la Macrorregión Sur, que comprende las regiones de Tacna, Moquegua, Arequipa, Cusco, Puno y Madre de Dios.

Este tipo de programación permite que las audiencias no se prolonguen demasiado, crean una óptima dinámica de trabajo para los magistrados del Tribunal y permite que puedan desarrollar otras actividades propias de la función jurisdiccional. Con relación a los justiciables, uno de los beneficios es que hay mayor celeridad en la programación de las vistas de causas.



### 3.1.2.2. Plenos administrativos

El pleno de magistrados se reúne en sesión reservada, cerrada al público, para deliberar asuntos administrativos y de gobierno. Conforme al artículo 42.º del RNTC, para las decisiones administrativas, los acuerdos se dan por mayoría simple de votos y, en caso de empate, el presidente tiene voto dirimente. Según el artículo 28.º del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional el pleno del TC tiene las siguientes competencias administrativas:

- a) Aprobar la jornada y el horario de trabajo de personal.<sup>280</sup>
- b) Designar y remover al secretario general y al secretario relator.<sup>281</sup>
- c) Designar y remover al director general de Administración.<sup>282</sup>
- d) Designar y remover al jefe de la Oficina Legal.<sup>283</sup>
- e) Acordar, a propuesta del presidente, de acuerdo con las normas presupuestarias, la contratación de asesores jurisdiccionales.<sup>284</sup>
- f) Acordar la separación de los asesores jurisdiccionales en los casos establecidos en este reglamento.
- g) Investigar las infracciones de los magistrados a la Constitución, a su Ley Orgánica o a su reglamento, e imponer las sanciones respectivas.
- h) Conceder licencia a los magistrados, en los términos de ley.<sup>285</sup>

---

280 En la actualidad, el horario de trabajo es de 8:00 a.m. a 4:45 p.m. con una hora de almuerzo de 1:00 p.m. a 2:00 p.m. Los magistrados no se encuentran sujetos a este horario pues se les considera altos funcionarios y por tanto no están sujetos al registro de entrada y salida.

281 Cargos de confianza.

282 Cargo de confianza.

283 En la actualidad, esta competencia no es posible de aplicar porque el cargo de asesor legal dejó de ser de confianza en 2007.

284 Los presidentes del TC también han dispuesto contrataciones de asesores jurisdiccionales por tiempo determinado.

285 Esta disposición se aplica en los casos de viajes al exterior de los magistrados producto de invitaciones oficiales o eventos internacionales. En los últimos años, la denominada diplomacia jurisdiccional constituye una de las actividades de los tribunales constitucionales. De esta manera tenemos la Conferencia Anual de Tribunales y Cortes Constitucionales de América Latina, organizada por la Fundación Konrad Adenauer; la Conferencia Iberoamericana en Justicia Constitucional, cuya secretaría técnica la ejerce el TC español; el Encuentro de Cortes Supremas y Cortes Constitucionales de Mercosur, cuya secretaría la ejerce el Supremo Tribunal Federal



- i) Aprobar el anteproyecto del plan de trabajo y del presupuesto del Tribunal Constitucional.<sup>286</sup>
- j) Estudiar y aprobar las iniciativas de proyectos de ley que puede presentar el Tribunal Constitucional, según el artículo 107.º de la Constitución.
- k) Aprobar, interpretar y modificar el presente Reglamento.<sup>287</sup>
- l) Adoptar las medidas administrativas para el funcionamiento del Tribunal.<sup>288</sup>

### 3.1.3. Las salas

De conformidad con el artículo 5.º de la LOTC, para conocer en última y definitiva instancia las resoluciones denegatorias de acciones de amparo, *habeas corpus*, *habeas data* y de cumplimiento, iniciadas ante los jueces respectivos, el Tribunal está constituido por dos salas, con tres miembros cada una. Las resoluciones requieren tres votos conformes.

El procedimiento para completar los tres votos en caso de discordia o de cualquier otra causa está establecido en el mismo artículo citado:

En caso de no reunirse el número de votos requeridos cuando ocurra alguna de las causas de vacancia que enumera el artículo 16 de esta Ley, cuando alguno de sus miembros esté impedido o para dirimir la discordia se llama a los miembros de la otra Sala, en orden de antigüedad, empezando del menos antiguo al más antiguo y, en último caso, al Presidente del Tribunal.

de Brasil; y la Conferencia Mundial de Justicia Constitucional, organizada por la Comisión de Venecia. Desde hace algunos años, el Perú asiste, a través de sus magistrados, a todos estos eventos.

286 Es una obligación del presidente presentar el anteproyecto de presupuesto al pleno para su conocimiento. En relación al plan de trabajo, este puede referirse al área jurisdiccional o administrativa. El TC también cuenta, desde hace algunos años, con planes estratégicos institucionales que comprenden las metas a mediano plazo de toda la institución. También se cuenta con un Plan Operativo Institucional (POI) que se usa para fines presupuestales cada año. Es necesario un plan de trabajo anual para los magistrados, asesores jurisdiccionales y funcionarios de la Secretaría Relatoría, es decir, para toda el área jurisdiccional. Precisamente, en el año 2007, se implementó un Plan de Trabajo Jurisdiccional para afrontar una alta carga procesal y por la renovación de magistrados, que se dio en ese año, con resultados satisfactorios.

287 El RNTC ha tenido varias modificaciones desde su entrada en vigor.

288 El pleno del TC es considerado el máximo órgano de gobierno, por tanto, cualquier supuesto no previsto en la LOTC o en el RNTC puede ser regulado por el pleno.



Gracias a la instauración de las salas, primera y segunda, del Tribunal Constitucional, se pudo afrontar la carga procesal que llegó a sus picos más altos entre los años 2005 a 2008.

Desde su creación, la conformación de las salas y su presidencia han tenido una evolución que merece destacarse porque permite observar los diversos criterios que existen para su funcionamiento. Desde el año 2004 hasta el 2008, el artículo 12.º del RENO disponía: «El Presidente del Tribunal Constitucional lo es también de la Primera Sala [...] El Vicepresidente del Tribunal preside la Segunda Sala. [...]».

Los demás integrantes de cada sala eran elegidos por el pleno. Este modelo fue adoptado de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional español y tiene la particularidad que refuerza la figura del presidente, quien preside el pleno jurisdiccional y la Primera Sala, y del vicepresidente que preside la Segunda Sala. Además, en este sistema de conformación había un problema pues al ser siete magistrados había uno que no conformaba ninguna sala.

Durante el período mencionado, esta situación no fue muy problemática porque durante este tiempo no estuvieron los siete magistrados. En mayo de 2004, fallecieron dos magistrados; en diciembre de 2004, se eligieron a sus reemplazos, pero en junio de 2005, una magistrada renunció y su reemplazo no fue electo sino hasta junio de 2006. Para el año 2006, el presidente, Víctor García Toma, decidió no participar de las salas y solo presidir el pleno.

Con la renovación de los magistrados, en el 2007, a partir de setiembre de este año, el magistrado Fernando Calle Hayen no integró ninguna sala durante buen tiempo, participando solo en los plenos.

Con el inicio de la presidencia de Juan Vergara Gotelli, en enero de 2009, se aprobó un cambio en el artículo 12.º del RNTC que estableció:

Artículo 12.- El Presidente del Tribunal sólo preside los plenos administrativos y jurisdiccionales. Entre los restantes Magistrados, el más antiguo en el cargo preside la Primera Sala; y el segundo más antiguo en el cargo preside la Segunda Sala. En caso que hubiera igualdad en la antigüedad en el cargo, asume la Presidencia de la respectiva Sala, el de mayor antigüedad en la colegiatura [...].



Este sistema para constituir las salas duró alrededor de dos años. Tenía el inconveniente de que los magistrados menos antiguos en la precedencia no podrían presidir una sala. Durante la presidencia de Carlos Mesía Ramírez, en enero de 2011, se volvió a modificar el artículo 12.º del RENO, que fijó un nuevo sistema de conformación de las salas:

El Presidente del Tribunal preside los Plenos administrativos y jurisdiccionales, así como las Audiencias Públicas de Pleno. Las Presidencias y conformación de las Salas son acordadas por el Pleno al inicio de cada año, a propuesta del Presidente del Tribunal.

Este es el sistema vigente hoy para conformar las salas. El presidente debe formar una mayoría de votos o generar un consenso para la conformación de las salas y sus presidencias.

### **3.1.4. El presidente del Tribunal Constitucional**

El artículo 7.º de la LOTC indica que el presidente representa al Tribunal Constitucional. Lo convoca y preside, adopta las medidas para su funcionamiento, comunica al Congreso las vacantes y ejerce las demás atribuciones que le señalan la LOTC y su reglamento. El artículo 23.º del RNTC señala que el presidente es la máxima autoridad administrativa.

La responsabilidad que conlleva el ejercicio de la presidencia es muy alta, pues el presidente dirige y conduce el pleno de magistrados, y de sus aciertos depende la buena marcha del Tribunal.

En el caso peruano, la elección del presidente del TC es regulada por el artículo 6.º de la Ley Orgánica del TC que dispone:

Los Magistrados del Tribunal, en pleno y mediante votación secreta, eligen, entre sus miembros, al Presidente.

Para la elección, en primera votación, se requieren no menos de cinco votos. Si no se alcanzan, se procede a una segunda votación, en la que resulta elegido quien obtiene mayor número de votos. En caso de empate se efectúa una última votación. Si el empate se repite, se elige al de mayor antigüedad en el cargo y, en caso de igualdad, al de mayor antigüedad en la colegiación profesional.



El cargo de Presidente del Tribunal dura dos años. Puede reelegirse solo por un año más.

Por el mismo procedimiento señalado en este artículo se elige al Vicepresidente, a quien corresponde sustituir al Presidente en caso de ausencia temporal u otro impedimento. En caso de vacancia, el Vicepresidente concluye el período del Presidente; para este último caso, en defecto del Vicepresidente, el Magistrado más antiguo en el cargo y, en caso de igual antigüedad, el de mayor edad lo sustituye en caso de ausencia temporal u otro impedimento.

El cumplimiento de los mandatos de las presidencias del Tribunal Constitucional ha sido irregular, pues la mayoría no culminó el período de dos años previsto en la ley. A continuación el detalle de los presidentes:

- a) Ricardo Nugent: de junio de 1996 a mayo de 1997;
- b) Francisco Acosta Sánchez: de junio de 1997 a diciembre de 2000;<sup>289</sup>
- c) Manuel Aguirre Roca: de enero de 2001 a setiembre de 2002;
- d) Guillermo Rey Terry: de setiembre de 2002 a diciembre de 2002;
- e) Javier Alva Orlandini: de enero de 2003 a diciembre de 2004;
- f) Javier Alva Orlandini: de enero de 2005 a diciembre de 2005;
- g) Víctor García Toma: de enero de 2006 a diciembre de 2006;
- h) César Landa Arroyo: de enero de 2007 a julio de 2008;
- i) Carlos Mesía Ramírez: de julio de 2008 a diciembre de 2008;
- j) Juan Vergara Gotelli: de enero de 2009 a mayo de 2010;
- k) Carlos Mesía Ramírez: de mayo de 2010 a diciembre de 2010;
- l) Carlos Mesía Ramírez: de enero de 2011 a diciembre de 2011;
- m) Ernesto Álvarez Miranda: de enero de 2012 a diciembre de 2012;
- n) Óscar Urviola Hani: de enero de 2013 a diciembre de 2014.

El artículo 24.º del RNTC establece que el presidente tiene los siguientes deberes en el ámbito jurisdiccional y administrativo:

---

<sup>289</sup> Esta presidencia estuvo signada por la arbitraria defenestración de tres magistrados y, durante este período, el TC estuvo funcionando solo con cuatro magistrados. Además, se prolongó por más de tres años. No puede considerarse esta etapa como de normalidad en el funcionamiento del TC.



### Deberes del ámbito jurisdiccional

- a) Convocar, presidir y fijar el orden del día en los plenos y las audiencias públicas;<sup>290</sup>
- b) Adoptar las medidas necesarias para el funcionamiento del pleno, de las salas y, en general, del Tribunal Constitucional;<sup>291</sup>
- c) Presidir las sesiones del pleno y, cuando corresponda, de las salas; fijar el orden en que deben considerarse los asuntos; y dirigir los debates de acuerdo con el reglamento;<sup>292</sup>
- d) Servir al pleno de órgano de comunicación y, en consecuencia, solo él podrá informar oficialmente sobre los asuntos decididos por el Tribunal;<sup>293</sup>
- e) Velar por el cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional, formulando, mediante el procurador público respectivo, las denuncias a que hubiere lugar.



### Deberes en el ámbito administrativo

- a) Los que le alcanzan como magistrado;<sup>294</sup>
- b) Comunicar al Congreso las vacantes que se produzcan en la oportunidad que señala la Ley;<sup>295</sup>

---

290 En la actualidad, los días de sesiones de pleno y las audiencias públicas están predeterminadas, pero el presidente puede variar la fecha de una audiencia pública o sesión de pleno por alguna razón importante. Por ejemplo, si debe concurrir al Congreso a sustentar el presupuesto o por viaje institucional.

291 Siendo la máxima autoridad administrativa, el presidente adopta medidas para el mejor funcionamiento del TC.

292 El presidente es el que fija la agenda y será quien determine la dinámica del trabajo del pleno. Existen presidentes que preferían llevar la mayor cantidad de casos al pleno para su debate y presidentes que preferían llevar menos casos.

293 En ocasiones, los presidentes del TC han declarado sobre algún caso relevante que debía ser resuelto.

294 El presidente mantiene su condición de magistrado y como tal participa de la resolución de los casos. Como ya se explicó (apartado sobre las Salas), durante varios años, el presidente, además de presidir el pleno, presidía la Primera Sala, con lo cual tenía más trabajo. Se modificó el RNTC, en efecto solo preside el pleno y no participa en las salas. Sin embargo, desde mayo de 2013 hasta mayo de 2014, ante la falta de un magistrado, el presidente está presidiendo una de las salas.

295 Esta previsión ha sido cumplida por los presidentes oportunamente, sin embargo el Congreso de la República la mayoría de veces se ha demorado en la elección de magistrados.

- c) Presentar al pleno, para su aprobación, el anteproyecto de presupuesto; remitir el proyecto respectivo para su incorporación al Presupuesto General de la República y sustentar el proyecto ante la Comisión de Presupuesto del Congreso y ante el pleno del mismo;<sup>296</sup>
- d) Establecer las directrices para la ejecución del presupuesto y fijar los límites dentro de los cuales las autorizaciones de gasto deberán ser puestas previamente en conocimiento del pleno;<sup>297</sup>
- e) Fiscalizar el cumplimiento de las directrices para la ejecución del presupuesto y conocer de su liquidación, formulada por el director general de Administración;<sup>298</sup>
- f) Contratar y remover, previo acuerdo del pleno, al secretario general, al secretario relator, al director general de Administración y al jefe de la Oficina de Asesoría Legal;<sup>299</sup>
- g) Resolver las discrepancias que surjan entre las unidades orgánicas;<sup>300</sup>
- h) Poner en conocimiento de los otros magistrados las notas oficiales que reciba y que remita;<sup>301</sup>
- i) Designar las comisiones para rendir informes o cumplir tareas especiales que ordene el pleno;<sup>302</sup>

---

296 Los presidentes han cumplido con el ritual procedimental para la aprobación del presupuesto, primero concurriendo a la Comisión de Presupuesto y luego al pleno del Congreso de la República a fin de sustentar el presupuesto del TC.

297 El presupuesto es la herramienta de gestión más importante porque permite que el TC pueda cumplir adecuadamente su misión, esto es, dar a los ciudadanos un adecuado servicio de la jurisdicción constitucional. Durante los últimos cinco años, el Tribunal Constitucional incrementó su presupuesto debido a un mayor crecimiento del TC propiciada por el aumento de la carga procesal.

298 La Dirección General de Administración (DIGA) es la encargada de la ejecución del presupuesto a través de las partidas de sueldos y pensiones, y de bienes y servicios. La DIGA debe reportar el nivel de gasto durante el año a fin de que, durante el ejercicio, se tenga un buen nivel de gasto. Por ejemplo, en el 2011, el TC quedó en tercer lugar en la ejecución del presupuesto a nivel de todas las instituciones del Estado y, en el 2012, en el segundo lugar.

299 Por lo general, cuando cambia la composición del pleno se producen cambios a nivel de los funcionarios. Sin embargo, hay casos en que los presidentes disponen el cambio de los principales funcionarios con el respaldo del pleno.

300 En su condición de titular del pliego presupuestario y representante del TC, detenta el poder de gestión solo respondiendo ante el pleno.

301 El momento para cumplir esta disposición son las sesiones de pleno en la estación de despacho.

302 Por lo general, estas comisiones son para estudiar algún tema jurisprudencial o para temas administrativos como la evaluación de personal.



- j) Contratar al personal administrativo del Tribunal;
- k) Contratar a los integrantes del Gabinete de Asesores, designados por el pleno, a que se refiere el artículo 21.º de la Ley N.º 28301;
- l) Autorizar los contratos de locación de servicios y su prórroga;
- m) Promover y, en su caso, ejercer la potestad disciplinaria del personal;
- n) Proponer los planes de trabajo;
- o) Cumplir con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 19.º de la Ley N.º 27785;<sup>303</sup> y,
- p) Las demás que le señalen la Constitución y la ley.

Corresponde también al presidente, conforme al artículo 25.º del RNTC, las siguientes atribuciones sobre la seguridad en el TC:

- a) Ejercer autoridad sobre los miembros de la Policía Nacional que presten servicios en la sede del Tribunal;
- b) Disponer lo procedente sobre el acceso y permanencia en la sede del Tribunal de cualquier persona, ordenando, en su caso, el abandono del recinto o, cuando ello fuese legalmente necesario, la detención y puesta a disposición del Ministerio Público de quien contraviniera estas órdenes o incurriera en cualquier otro comportamiento ilícito; e
- c) Impartir las directrices y órdenes necesarias para el funcionamiento del servicio de seguridad del Tribunal.

De conformidad con el artículo 26.º del RNTC, el presidente puede delegar el ejercicio de las competencias que no impliquen una relación con el pleno en los siguientes supuestos:

- a) En el vicepresidente o en otro magistrado, las relativas al personal, excepto la contratación laboral;
- b) En el secretario general, las relativas a la formulación de planes de trabajo de orden jurisdiccional;<sup>304</sup> y

---

303 Esta norma se refiere al nombramiento del jefe de la Oficina de Control Interno.

304 El coordinador del Gabinete de Asesores colabora estrechamente con el secretario general para esta delegación.



- c) En el director general de Administración, las funciones que le correspondan como órgano de contratación.
- d) En ningún caso podrá ser objeto de delegación el ejercicio de competencias que afecten las relaciones del Tribunal con otros órganos constitucionales del Estado.

### 3.1.5. El vicepresidente

La figura del vicepresidente ha tenido un papel protagónico en el Tribunal Constitucional porque, en varios casos, quienes ocuparon tal puesto tuvieron que asumir la presidencia y, en otros casos, luego de ejercer la vicepresidencia, fueron electos presidentes. El vicepresidente es elegido por el mismo procedimiento establecido para elegir al presidente, dispuesto por el artículo 6.º de la LOTC. Conforme al mismo artículo, corresponde al vicepresidente sustituir al presidente en caso de ausencia temporal u otro impedimento. En caso de vacancia, el vicepresidente concluye el período del presidente. Para este último caso, en defecto del vicepresidente, el magistrado más antiguo en el cargo y, en caso de igual antigüedad, el de mayor edad lo sustituye en caso de ausencia temporal u otro impedimento.

La primera presidencia del TC (1996), dirigida por Ricardo Nugent, sufrió una gran crisis debido a la destitución de los magistrados Aguirre Roca, Rey Terry y Revoredo Marsano por parte del Congreso de la República. En esta ocasión, luego de la destitución de los mencionados magistrados, Nugent dejó la presidencia y el vicepresidente, Francisco Acosta Sánchez, fue elegido presidente. Presidió el TC desde junio de 1997 hasta diciembre de 2000, período en el cual el TC sólo funcionó con cuatro magistrados.

Manuel Aguirre Roca fue electo presidente del TC para el período 2001-2002. Sin embargo, en setiembre de 2002 renunció por motivos de salud. En ese mes asumió la presidencia su vicepresidente, Guillermo Rey Terry, para completar el mandato, hasta diciembre de 2002.

César Landa Arroyo fue elegido presidente del TC para el período 2007-2008. En julio de 2008, el presidente, Landa, renunció y asumió la presidencia su vicepresidente, Carlos Mesía Ramírez, para completar el mandato de Landa, hasta diciembre del año 2008.



Juan Vergara Gotelli fue elegido presidente del TC para el período 2009-2010. En mayo de 2010, el presidente Vergara renunció y asumió la presidencia su vicepresidente, Carlos Mesía Ramírez, para completar el mandato de Vergara, hasta diciembre del año 2010.

Carlos Mesía Ramírez fue elegido presidente del TC para el período 2011-2012. En diciembre de 2011, el presidente, Mesía, renunció y asumió la presidencia su vicepresidente, Ernesto Álvarez Miranda, para completar el mandato de Mesía, hasta diciembre del año 2012. En esa oportunidad, fue elegido vicepresidente Óscar Urviola Hani, quien, en diciembre de 2012, sería electo presidente para el período 2013-2014.

A continuación el detalle de los vicepresidentes:

- a) Francisco Acosta Sánchez: de junio de 1996 a junio de 1997;
- b) Luis Díaz Valverde: de junio de 1997 a diciembre de 2000;
- c) Guillermo Rey Terry: de enero de 2001 a setiembre de 2002;
- d) Delia Revoredo Marsano: de setiembre de 2002 a diciembre de 2002;
- e) Juan Bautista Bardelli Lartirigoyen: de enero de 2003 a diciembre de 2004;
- f) Juan Bautista Bardelli Lartirigoyen: de enero de 2005 a diciembre de 2005;
- g) Magdiel Gonzales Ojeda: de enero de 2006 a setiembre de 2007;
- h) Carlos Mesía Ramírez: de setiembre de 2007 a julio de 2008;
- i) Juan Vergara Gotelli: de julio 2008 a diciembre de 2008;
- j) Carlos Mesía Ramírez: de enero de 2009 a mayo de 2010;
- k) Ricardo Beaumont Callirgos: de mayo de 2010 a diciembre de 2010;
- l) Ernesto Álvarez Miranda: de enero de 2011 a diciembre de 2011;
- m) Óscar Urviola Hani: de enero de 2012 a diciembre de 2012;
- n) Juan Vergara Gotelli: de enero de 2013 a mayo de 2014;
- o) Manuel Miranda Canales: de junio de 2014 a diciembre de 2014.



## 3.2. Los órganos de apoyo jurisdiccional

Los órganos de apoyo jurisdiccional de los magistrados son: la Secretaría General, la Secretaría Relatoría, las secretarías de sala, el Gabinete de Asesores, el Centro de Estudios Constitucionales y todo el personal que trabaja en dichas dependencias. A lo largo de los años, el TC ha crecido en función de la carga de trabajo. Por ejemplo, hasta el año 2002, el pleno evaluaba todos los casos y solo existía el secretario relator. A partir del 2002, se crearon dos salas con sus respectivos secretarios. El Gabinete de Asesores creció notablemente y, en el 2004, se creó el Centro de Estudios Constitucionales.<sup>305</sup>

### 3.2.1. Las secretarías

#### 3.2.1.1. La Secretaría General

El secretario general es el primer funcionario del Tribunal Constitucional después de los magistrados. Supervisa el área jurisdiccional: Secretaría Relatoría y Gabinete de Asesores, y dirige el área administrativa. Dependen de él funcionalmente para el trabajo diario del TC el secretario relator, el coordinador general del Gabinete de Asesores y el director general de Administración. Es, en rigor, coordinador general de todos los funcionarios de los ámbitos jurisdiccional y administrativo del TC.<sup>306</sup>



305 El crecimiento del aparato burocrático de los tribunales constitucionales es un fenómeno común. Sobre el caso español, Francisco Rubio Llorente refiere: «Con el correr de los años y el incremento de la carga de trabajo, el personal al servicio del Tribunal Constitucional ha ido aumentando, y haciéndose más compleja su organización burocrática. Buena parte de las funciones que inicialmente desempeñaba el Pleno Gubernativo han pasado a la Junta de Gobierno, de composición más reducida, y de la Secretaría General dependen ahora, además de la Gerencia, una Vicesecretaría y dos Servicios, el de Estudios, Biblioteca y Documentación y el de Doctrina Constitucional e Informática y el número de Secretarías de Justicia ha pasado de tres a cinco». Rubio Llorente, Francisco, «El Tribunal Constitucional», En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, N.º 71, año XXIV, mayo-agosto, 2004, pág. 17.

306 De acuerdo con el Manual de Organización y Funciones del Tribunal Constitucional, el secretario general desempeña las siguientes funciones:

- a. Dirigir las actividades de la Secretaría General del Tribunal Constitucional;
- b. Supervisar que las unidades orgánicas a su cargo cumplan con sus funciones;
- c. Preparar la agenda de las sesiones del Pleno y Salas Jurisdiccionales, previa coordinación con el Presidente;
- d. Redactar y refrendar las actas y los acuerdos del Pleno;
- e. Mantener el registro y archivo de las Resoluciones Administrativas de Presidencia, así como las actas del Pleno;
- f. Implementar los acuerdos adoptados por el Pleno;

Asiste a las sesiones del pleno: jurisdiccionales y administrativos. Propone un proyecto de agenda al presidente para su aprobación. Distribuye la agenda por encargo del presidente. Elabora las actas de las sesiones y recaba las firmas de los magistrados. Custodia el registro de las actas. Despacha con el presidente los asuntos de la administración y gobierno del TC. Coordina con los magistrados sus pedidos para ser incluidos en la agenda del pleno y sus requerimientos para el ejercicio de su labor.

Por delegación del presidente, formula los planes de trabajo del área jurisdiccional.<sup>307</sup> Coordina la elaboración del Plan Estratégico Institucional y vela por su cumplimiento dando cuenta al presidente y al pleno.

Es importante destacar que, si bien el secretario general es el primer funcionario del TC, no interviene en los casos, pues la tarea de resolverlos es exclusiva de los magistrados con ayuda de los asesores jurisdiccionales para los temas de fondo y la ayuda de la Secretaría Relatoría en materia procedimental. Su intervención en la parte jurisdiccional se limita a la redacción del acta y los acuerdos referidos a los casos relevantes que son discutidos en las sesiones de pleno jurisdiccional. En ese sentido, si bien el secretario general puede intervenir en los debates del pleno lo hace generalmente en los temas administrativos y de gobierno con voz, pero sin voto.

Los secretarios generales que ha tenido el TC han sido:

- a) Oswaldo Granda: 1996-2002;
- b) Ernesto Figueroa Bernardini: 2003;

---

g. Canalizar y coordinar la documentación cursada a la Presidencia;

h. Coordinar la formulación y ejecución de los planes y presupuesto institucional;

i. Dirigir y coordinar la asignación de expedientes a los asesores, así como la presentación de los proyectos de ponencia, de acuerdo a las pautas y lineamientos establecidos; (Esta función la efectúa el Coordinador General del Gabinete de Asesores y los Coordinadores de Comisiones de Trabajo del Gabinete).

j. Certificar las copias de las resoluciones administrativas y actas;

k. Coordinar y supervisar el funcionamiento del Gabinete de Asesores Jurisdiccionales; y

l. Otras que le asigne el Pleno o Presidente».

Tribunal Constitucional, *Manual de Organización y Funciones*, pág. 11. En:

<http://www.tc.gob.pe/transparencia/RA%20120-2013-P.pdf>, consulta: 19 de marzo de 2014.

307 «Artículo 26.- El Presidente podrá delegar el ejercicio de las competencias que no impliquen una relación con el Pleno en los siguientes supuestos:

[...]

2. En el Secretario General, las relativas a la formulación de planes de trabajo de orden jurisdiccional;

[...]».



- c) Carlos Peláez Camacho: 2003-2008;
- d) Francisco Morales Saravia: 2008-2012;
- e) Óscar Zapata Alcázar: 2013-2014;

### 3.2.1.2. La Secretaría Relatoría

El secretario relator es el asesor del pleno en materia procesal y también asiste a las sesiones del pleno con voz, pero sin voto. Su certificación de las firmas de los magistrados es previa a la publicación de las resoluciones y sentencias. Es el último filtro y a veces detecta errores materiales o de fondo que no han advertido ni los magistrados ni los asesores jurisdiccionales, de ahí la importancia de su tarea.<sup>308</sup>

Dirige la Secretaría Relatoría, oficina que se encarga de los trámites procesales de los casos que conoce el TC. Dirige y coordina el trabajo de los

308 De conformidad con el Manual de Organización y Funciones del Tribunal Constitucional, el secretario relator desempeña las siguientes funciones:

- «a. Asistir a las sesiones del Pleno y de las Salas Jurisdiccionales;
- b. Verificar que las resoluciones del Tribunal sean debidamente rubricadas y firmadas por todos los Magistrados que hayan intervenido;
- c. Mantener el registro de los votos singulares de los Magistrados;
- d. Informar al Pleno y a las Salas respecto del estado de los procesos en trámite;
- e. Dar lectura, en las sesiones de carácter jurisdiccional, a las sentencias y piezas del expediente que indique el Presidente o los Magistrados;
- f. Verificar la atención de los pedidos de use de la palabra para la vista de la causa en audiencia pública;
- g. Anunciar en las audiencias públicas, las causas materia de la vista y custodiar los expedientes para dichos actos;
- h. Conducir la publicación en la Página Web y/o en el diario oficial El Peruano, las resoluciones y sentencias emitidas;
- i. Supervisar y mantener actualizado el registro, la información sobre el estado situacional de los expedientes en la base de datos, de acuerdo a su ámbito de competencia;
- j. Supervisar la oportuna remisión de los expedientes resueltos a la Oficina de Tramite Documentario y Archivo, luego que sea publicada la sentencia, para la notificación y devolución de expedientes y archivo de cuadernillos;
- k. Coordinar la entrega al Pleno o a las Salas, de los expedientes para Despacho;
- l. Cautelar que las resoluciones sean notificadas en los términos y formas de ley;
- m. Controlar la publicación en la página web, de la información sobre la realización de audiencias; indicando lugar, fecha y hora;
- n. Coordinar la realización de las vistas de las causas que se autoricen por el Pleno; y,
- o. Las demás funciones que le sean asignadas en el ámbito de su competencia».

Tribunal Constitucional, Manual de Organización y Funciones, pág. 104. En:

<http://www.tc.gob.pe/transparencia/RA%20120-2013-P.pdf>, consulta: 19 de marzo de 2014.



secretarios de sala. Supervisa la preparación de las versiones preliminares y finales de las resoluciones y sentencias de los casos. Recaba las rúbricas y las firmas finales de los magistrados.

Acompaña a los magistrados en las audiencias públicas de pleno tanto en Lima como en la sede de Arequipa, así como en cualquier otra región del Perú.

Los secretarios relatores del TC han sido:

- María Luz Vásquez: 1996-1997;
- José Luis Echaíz: 1997-1998;
- César Cubas Longa: 1999-2002;
- Daniel Figallo Rivadeneyra: 2003-2008;
- Ernesto Figueroa Bernardini: 2008-2010;
- Víctor Alzamora Cárdenas: 2010-2012;
- Óscar Díaz Muñoz: 2013-2014.



### **3.2.1.3. Las secretarías de salas**

Los secretarios de las salas primera y segunda, y su personal, prestan apoyo a los magistrados que integran cada sala, y preparan las versiones preliminares y finales de los proyectos de resoluciones y sentencias de las salas. Asimismo, recaban las rúbricas y firmas de los magistrados. Despachan con los presidentes de las salas los proveídos y las incidencias procesales. Acompañan a la respectiva sala en las audiencias públicas en Lima, Arequipa o cualquier otra región del Perú.

### **3.2.2. El Gabinete de Asesores**

En 1996, cuando el TC entró en funciones, los asesores jurisdiccionales eran 14. Hasta mayo de 2014, después de 16 años de funcionamiento, llegaban a 55 asesores.

El artículo 21.º de la LOTC dispone: «El Tribunal cuenta con un gabinete de asesores especializados integrado por abogados seleccionados

mediante concurso público por un plazo de tres (3) años y que se ajusta a las reglas que señale el reglamento».

Esta norma de 2004 repitió lo que decía la antigua LOTC. Desde 1996 hasta el 2004, habían dos tipos de asesores: los especializados, que eran los del artículo 21.º de la LOTC y nombrados cada tres años, y los asesores nombrados a plazo indeterminado. En el año 2005, hubo una reforma laboral interna del TC, se efectuó un nuevo cuadro de personal y todos los asesores pasaron a ser asesores jurisdiccionales a plazo indeterminado.

El Gabinete de Asesores cuenta con abogados especializados en diversas materias que van desde el derecho constitucional, derechos humanos, derecho procesal, derecho laboral, derecho penal, derecho previsional, derecho tributario, hasta derecho administrativo.

El Gabinete de Asesores provee asesores que trabajan directamente con los magistrados (alrededor de 14) y los demás integran las diferentes comisiones de trabajo especializado que analizan los casos y preparan las versiones preliminares de los proyectos de resoluciones o sentencias, conforme a la jurisprudencia del Tribunal y a las indicaciones de los magistrados de ser el caso.



### **3.2.2.1. El coordinador general del Gabinete de Asesores**

Con el crecimiento del número de asesores jurisdiccionales y la creación de las comisiones de trabajo especializado, la presidencia de Víctor García Toma decidió crear la función de coordinador general del Gabinete de Asesores. En algunos casos, fue nombrado directamente por el presidente, dando cuenta al pleno y, en otros casos, fue nombrado por el pleno.

Dicho puesto funcionó desde el año 2006 hasta el año 2008. Durante la presidencia de Juan Vergara Gotelli, se decidió no nombrar a dicho funcionario y sus funciones fueron asumidas por el secretario general como era hasta antes de 2006. En junio de 2010, el presidente, Carlos Mesía Ramírez, volvió a nombrar a un coordinador del Gabinete de Asesores y dispuso que también participe en las sesiones de pleno, decisión que se mantiene hasta hoy.

Los coordinadores del Gabinete de Asesores han sido:

- a) Aníbal Alvítez Morales: 2006;
- b) Francisco Morales Saravia: 2007-2008;
- c) Daniel Figallo Rivadeneyra: 2008;
- d) Alberto Che Piu Carpio: 2010-2011;
- e) Carolina Canales Cama: 2012;
- f) Felipe Paredes San Román: 2013-2014.

### **3.2.2.2. Los asesores jurisdiccionales**

Como ya se mencionó, hasta mayo de 2014 eran alrededor de 55 asesores jurisdiccionales agrupados en cuatro escalas salariales descendentes: los asesores de magistrados (13), asesores jurisdiccionales (9), especialistas jurisdiccionales II (11) y especialistas jurisdiccionales I (22). Todos ellos han ingresado por concurso público de méritos y tienen contratos laborales indeterminados bajo el régimen laboral de la actividad privada.

Los perfiles y edades de los asesores jurisdiccionales varían. En cuanto a la experiencia profesional, algunos han tenido una experiencia previa en el Derecho y otros, como la mayoría de los especialistas I (13), fueron practicantes del Tribunal Constitucional y luego asesores jurisdiccionales. Del mismo modo, en relación a los años de servicios, una muestra nos arroja que se tienen ocho asesores con 17 años de servicios, 13 asesores con 10 años; 18 asesores con siete años, y el resto de asesores con menos de cinco años.

Una fortaleza de los asesores del Tribunal Constitucional es su permanente capacitación por méritos individuales y con auspicios del TC.<sup>309</sup> Del total de asesores, alrededor de 15 son profesores universitarios; 39 asesores tienen estudios de maestría en Derecho y nueve son maestros en Derecho. Siete asesores tienen estudios de doctorado y uno es doctor en Derecho. En

<sup>309</sup> En octubre del año 2004, bajo los auspicios de la GTZ Cooperación Alemana, el Dr. Horst Schoenbohm aceptó la iniciativa para el financiamiento del I Encuentro de Asesores Jurisdiccionales del TC. En aquella oportunidad se trabajó sobre el nuevo Código Procesal Constitucional que entraría en vigencia en diciembre del mismo año. En octubre de 2008, se desarrolló el II Encuentro de Asesores Jurisdiccionales del TC, bajo los auspicios del Proyecto JUSPER de la Unión Europea, en el que se evaluó la jurisprudencia constitucional de ese entonces. Ambos encuentros fueron coordinados por el Centro de Estudios Constitucionales del TC.



los últimos años, han sido concedidas nueve licencias para seguir estudios de maestría y doctorado en EE. UU., Canadá, Alemania, Italia y España.

Por otro lado, con el auspicio del Proyecto Jusper de la Unión Europea, los asesores jurisdiccionales y funcionarios han hecho pasantías cortas, desde una semana hasta tres meses, en los tribunales constitucionales de España, Italia, Colombia; en las cortes supremas de México, Argentina, Costa Rica; y en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.<sup>310</sup> Por su parte el Tribunal Constitucional también ha enviado asesores a seminarios internacionales en Argentina, Uruguay, Colombia y Guatemala; y estancias del Programa Joaquim Nabuco del Mercosur al Supremo Tribunal Federal del Brasil. El Tribunal Constitucional también ha concedido licencias por determinados períodos a varios asesores que prestaron servicios en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en la Comisión de Constitución del Congreso de la República y en la Presidencia del Consejo de Ministros.

### **3.2.2.3. Las comisiones de trabajo**

Desde 1996 hasta el 2004, los asesores jurisdiccionales, agrupados en el Gabinete de Asesores, colaboraban con los magistrados en la resolución de los casos a través de la preparación de los proyectos de sentencias y resoluciones sin un criterio de especialidad; es decir, un asesor cualquiera debía estar capacitado para evaluar todos los tipos de procesos constitucionales.

Para el año 2005, se preveía un incremento de la carga procesal, la mayor cantidad de casos eran procesos de amparo en materia previsional y laboral. Se había duplicado el número de asesores en relación a los existentes hasta el año 2000. Del mismo modo, se llegó a la conclusión que se estaban produciendo contradicciones en la jurisprudencia. Es así que, en el I Encuentro de Asesores Jurisdiccionales del TC, el secretario relator<sup>311</sup> de aquella época propuso a los magistrados crear comisiones de trabajo especializadas de asesores jurisdiccionales para afrontar los mencionados problemas. La propuesta fue aceptada por el pleno y se crearon comisiones, algunas en función de las materias del amparo, dado que representaban la mayor cantidad de casos, y otras por tipo de proceso. Cada comisión de trabajo tendría un asesor coordinador.

310 Tribunal Constitucional, Memorias Institucionales, 2007, 2008.

311 El secretario relator de aquel entonces fue el Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra, actual ministro de Justicia y Derechos Humanos del Gobierno del Perú.



El Gabinete de Asesores está conformado por las comisiones de trabajo especializado desde hace nueve años. El trabajo lo dirige el coordinador general, quien se reúne con los coordinadores de comisión, quienes, a su vez, dirigen los equipos conformados por diversos asesores según su experiencia y vocación, quienes colaboran con los magistrados en sus tareas jurisdiccionales. Hasta hoy, este sistema permite, gracias a la especialidad, mayor rapidez en la atención de la carga procesal.

Las comisiones del año 2005, fueron:

- a) Comisión previsional;
- b) Comisión laboral;
- c) Comisión de *habeas corpus*;
- d) Comisión de asuntos especiales;<sup>312</sup>
- e) Comisión de amparo contra resoluciones judiciales;
- f) Comisión tributaria;
- g) Comisión de casos administrativos.



Para el año 2007, las comisiones fueron:

- a) Comisión laboral-previsional;
- b) Comisión de *habeas corpus*;
- c) Comisión de asuntos especiales y amparo contra resoluciones judiciales;
- d) Comisión tributaria;
- e) Comisión de casos administrativos;
- f) Comisión cero.<sup>313</sup>

Para el año 2008, las comisiones fueron:

- a) Comisión laboral;
- b) Comisión previsional;

---

312 En esta comisión se evaluaban amparos que no eran de materia laboral, previsional, administrativo, tributario y resoluciones judiciales.

313 Esta comisión se encargaba de la clasificación de los expedientes por materia, derivándolos a las comisiones y se quedaba con los casos en que se debían aplicarse los precedentes vinculantes para declarar su improcedencia. Todo ello para su evaluación y decisión por parte de los magistrados.

- c) Comisión de *habeas corpus*;
- d) Comisión de asuntos especiales y amparo contra resoluciones judiciales;
- e) Comisión tributaria-administrativo;
- f) Comisión de doctrina jurisprudencial;
- g) Comisión cero.

Para el año 2009, las comisiones fueron:

- a) Comisión laboral;
- b) Comisión previsional;
- c) Comisión de *habeas corpus*;
- d) Comisión de asuntos especiales y amparo contra resoluciones judiciales;
- e) Comisión tributaria-administrativo;
- f) Comisión cero.

Para el año 2012, las comisiones fueron:

- a) Comisión de asuntos laborales;
- b) Comisión previsional;
- c) Comisión de *habeas corpus*;
- d) Comisión de debido proceso y asuntos especiales;
- e) Comisión de constitución económica;
- f) Comisión de procesos de inconstitucionalidad.

Para el año 2013, las comisiones fueron:

- a) Comisión de asuntos laborales;
- b) Comisión previsional;
- c) Comisión de *habeas corpus*;
- d) Comisión de debido proceso y asuntos especiales;
- e) Comisión de procesos de inconstitucionalidad.



### 3.2.3. El Centro de Estudios Constitucionales (CEC)

Cuando se instauró el Tribunal Constitucional en el año 1996, estando vigente la Ley N.º 26435, antigua LOTC, no se previó que el TC cuente con un centro de estudios. Siguiendo una recomendación de la Misión para el Fortalecimiento Institucional de la Justicia en el Perú del Programa de las Naciones Unidas (PNUD) del año 2002, la Ley N.º 28301 de 2004, nueva LOTC, creará el Centro de Estudios Constitucionales.<sup>314</sup> En enero de 2005, el pleno del TC aprobó el Reglamento Normativo del Centro de Estudios Constitucionales.

El artículo 22.º de la LOTC establece:

Artículo 22.- El Centro de Estudios Constitucionales es el órgano de investigación, académico y técnico de apoyo al desarrollo y cumplimiento de los objetivos del Tribunal Constitucional. Organiza cursos en ciencias constitucionales y derechos humanos. Su implementación no irroga gasto público distinto al previsto en su presupuesto. El Pleno aprueba su reglamento.

Por su parte el artículo 68.º del RNTC dispone:

Artículo 68.- Son fines del Centro de Estudios Constitucionales:

1. Organizar cursos en ciencias constitucionales y derechos humanos;

---

314 El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo elaboró, durante los años 2001 y 2002, un informe sobre el sistema de justicia en general y sobre la justicia constitucional en particular con propuestas de mejora. En aquella oportunidad se dijo: «El estado de la investigación y la enseñanza acerca del Derecho Público en general, y del Derecho Constitucional en particular, presenta un perfil muy irregular y un tanto caótico. Junto a sectores doctrinales de alto nivel que están al día de las últimas tendencias del Derecho Constitucional norteamericano y europeo, se observan graves carencias de cultura constitucional en los niveles inferiores de los operadores judiciales. Sería conveniente entonces el establecimiento de un Centro de Estudios Constitucionales dirigido por el Tribunal Constitucional, que sea el encargado de investigar y capacitar tanto a jueces ordinarios como actualizar a los magistrados y letrados del Tribunal Constitucional con base en investigaciones recientes en materia de derechos fundamentales y derecho constitucional». Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *De la exclusión a la confianza, mediante el acceso a la justicia, Informe Revisado, Misión Fortalecimiento Institucional de la Justicia en el Perú, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Ministerio de Justicia-República del Perú*, julio 2002, PNUD, Lima, 2002, pág. 46.

Desde aquella fecha, hace 12 años, muchos de los déficits advertidos por la misión del PNUD han sido superados y se ha producido una expansión de los estudios de Derecho Constitucional en el Perú, como maestrías, diplomados, publicaciones y repertorios jurisprudenciales, sobre todo, por la labor del Tribunal Constitucional en la última década.



2. Organizar foros de debate académico en torno a temas constitucionales; y
3. Otros que indique su Reglamento.

El artículo 4.º del Reglamento del CEC le asigna mayores funciones a las ya mencionadas:

#### Artículo 4.- Funciones

Para el cumplimiento de sus fines, el CEC tiene encomendada las siguientes funciones:

- a) Elaborar, promover, fomentar y publicar, en su caso, proyectos de estudio e investigación sobre el Tribunal Constitucional.
- b) Crear, gestionar y desarrollar un Centro de Documentación en Derecho Constitucional, Teoría del Estado, Función Jurisdiccional y, en general, sobre materias conexas al Derecho Público.
- c) Elaborar y mantener actualizado un software sobre la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, debidamente sistematizado, que permita una eficiente difusión de las decisiones del intérprete supremo de la Constitución.
- d) Desarrollar, fomentar y promover la realización de cursos, talleres, seminarios, charlas y otros certámenes académicos en los que se debatan o analicen temas vinculados con las finalidades del CEC.
- e) Promover la celebración de convenios de cooperación interinstitucional, con entidades privadas y públicas, nacionales y extranjeras que permitan concretar los objetivos y fines del CEC.
- f) Las demás que acuerde el Pleno del Tribunal Constitucional.

Si bien la tarea de investigación, enseñanza y difusión del conocimiento, en principio, corresponde a las universidades, públicas y privadas, el artículo 14.º de la Constitución establece que es deber del Estado promover el desarrollo científico y tecnológico del país. En ese sentido, el Estado, a través del Tribunal Constitucional y su Centro de Estudios Constitucionales, desarrolla investigaciones, estudios, cursos de especialización y difusión de su jurisprudencia, a fin de fortalecer la tarea del TC y elevar la calidad de sus decisiones. Del mismo modo, será el encargado de vincularse con la sociedad



a fin de promover los valores constitucionales y promover académicamente el respeto de la Constitución.

Otra tarea fundamental es mantener actualizado el banco de datos de la sistematización de la jurisprudencia constitucional que, gracias al apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se pudo concretar la primera edición en el año 2010. Las siguientes ediciones han sido por cuenta del TC. Igualmente el CEC es el órgano técnico de apoyo de los magistrados para emprender estudios especializados que ellos encomienden a fin de resolver los casos.

### **3.2.3.1. El director general**

El artículo 69.º del RNTC establece que el director general podrá ser un magistrado o exmagistrado del Tribunal Constitucional elegido por dos años. Por su parte, el artículo 6.º del Reglamento del CEC señala que la dirección general es el órgano rector del mismo y está a cargo de un director general elegido entre los miembros del TC por un período de dos años, pudiendo ser reelegido por un año más.



Hasta la fecha, el pleno del TC sólo ha elegido como directores generales a magistrados en funciones. Nada impide que se pueda elegir a un exmagistrado, como lo permite el RNTC, con la ventaja que los magistrados con mandato vigente se concentrarían sólo en la labor jurisdiccional. La tradición ha sido que generalmente se elija a un magistrado con experiencia académica.

El mismo artículo 6.º del Reglamento del CEC establece las atribuciones del director general:

- a) Dirigir y representar al CEC ante las instituciones nacionales o extranjeras, públicas o privadas.
- b) Promover la ejecución de los planes de actuación del CEC, así como de los convenios de colaboración, en su caso, con otros de similar naturaleza.
- c) Proponer, para su aprobación por el pleno del Tribunal, el Plan Estratégico y el Plan Operativo Anual de actividades del CEC.

- d) Dirigir la ejecución de los programas de capacitación, investigación y toda actividad que desarrolle el Centro en cumplimiento de sus objetivos y metas.
- e) Proponer al pleno del Tribunal las modificaciones al Reglamento del CEC.
- f) Evaluar permanentemente los indicadores de gestión de las direcciones del CEC y decidir sobre las medidas correctivas necesarias.
- g) Elevar, para su aprobación por el pleno del Tribunal, la memoria anual de actividades del CEC.
- h) Delegar las atribuciones que estime conveniente en el director ejecutivo.
- i) Las demás que le encomiende el pleno del Tribunal.

Hasta la fecha, los directores del Centro de Estudios Constitucionales han sido los magistrados del TC:

- a) Magdiel Gonzales Ojeda: 2004-2005;
- b) César Landa Arroyo: 2006;
- c) Juan Bautista Bardelli Lartirigoyen: 2007;
- d) Gerardo Eto Cruz: 2007-2014;
- e) Carlos Ramos Núñez: 2014.

### 3.2.3.2. El funcionariado

Para el adecuado funcionamiento del Centro, el Reglamento del CEC diseña una estructura orgánica básica que, lamentablemente, después de nueve años de funcionamiento, no se ha podido implementar en su totalidad. En un primer momento (2005), debido a la excesiva carga procesal que tenía prioridad y debía ser afrontada inmediatamente, razón por la cual, los recursos presupuestarios y humanos se destinaban a dicha tarea. Posteriormente, el pleno no ha optado por implementar en su totalidad la estructura orgánica del CEC a fin de potenciar sus actividades.

El Reglamento del CEC prevé en su artículo 7.º una dirección ejecutiva que es el órgano de gestión del CEC. Debe estar a cargo de un profesional con



grado de magíster en Derecho, con experiencia reconocida en investigación y docencia en temas vinculados con el Derecho Constitucional. Con experiencia en gestión de centros de capacitación y formación. Es un cargo de confianza nombrado por el pleno del Tribunal Constitucional a propuesta del director general del CEC.

Conforme al mismo artículo, tiene entre sus funciones principales las siguientes:

- a) Ejecutar el Plan Estratégico del CEC, así como los planes operativos anuales aprobados por el pleno del Tribunal, a propuesta del director general;
- b) Proponer al director general el Plan Anual de Actividades;
- c) Informar sobre el desempeño de las direcciones del CEC;
- d) Dirigir las reuniones periódicas del Comité Ejecutivo del CEC;
- e) Proponer al director general los requerimientos de gastos y útiles necesarios para la buena marcha del CEC;
- f) Supervisar el desarrollo de todas las actividades que desarrolle el CEC;
- g) Proponer al director general las medidas necesarias para el buen funcionamiento del CEC;
- h) Informar mensualmente al director general, el avance de las acciones desarrolladas en el marco del Plan Anual de Actividades;
- i) Proponer la suscripción de convenios o acuerdos institucionales para el cumplimiento de los objetivos del CEC;
- j) Elaborar el informe anual de actividades del CEC;
- k) Ejercer la representación del CEC por delegación del director general;
- l) Las demás que le sean encargadas.

Del mismo modo, el artículo 8.º del Reglamento del CEC prevé un Comité Ejecutivo, que es el órgano de organización, coordinación e implementación de los actos del CEC. Dicho comité estará integrado por el director ejecutivo, quien lo preside; la Dirección Académica; la Dirección de Investigación y Estudios; y la Dirección de Publicaciones y Documentación.



La misma disposición precisa que:

- a) La Dirección Académica tiene a su cargo la gestión de programas de formación y capacitación que ofrecerá el CEC, tanto al personal del Tribunal, como también a la comunidad en general en temas relacionados con el Derecho Constitucional y con la difusión de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.
- b) La Dirección de Estudios e Investigación tiene a su cargo la gestión de proyectos de investigación sobre temas de interés del Tribunal, para su publicación y/o uso interno de este. Asimismo, corresponde a esta Dirección, la sistematización y seguimiento de la jurisprudencia del Tribunal, para luego ser publicada por el área correspondiente.
- c) La Dirección de Publicaciones y Documentación tiene a su cargo la publicación de las investigaciones que se producen en la dirección correspondiente, así como la gestión de la biblioteca y el archivo de la documentación que produzca, tanto el CEC como el Tribunal.

Las plazas de directores serán cubiertas mediante concurso público de méritos conforme al Reglamento que deberá elaborar para el efecto el área correspondiente del Tribunal. Para acceder al cargo de director se requiere ser abogado en ejercicio, con estudios de especialización o posgrado en materia constitucional o afines, con experiencia en la administración pública en puestos de dirección y con conocimiento sobre el funcionamiento del Tribunal Constitucional.

En el año 2009, durante la gestión del presidente Juan Vergara Gotelli, se inició la implementación del CEC conforme al Reglamento. Para ello, el primer acto fue recuperar un inmueble del TC ubicado en el distrito de San Isidro en Lima y destinarlo, previa remodelación, para el Centro de Estudios Constitucionales. Ese año, se destacaron tres asesores jurisdiccionales para cumplir las tareas previstas para las direcciones. Los tres asesores solo estuvieron hasta el 2010. Dos regresaron a las tareas jurisdiccionales y solo un asesor quedó adscrito al CEC. Durante la presidencia del magistrado Óscar Urviola, la biblioteca del TC se trasladó al CEC a fin de prestar un servicio más amplio al foro y a la comunidad académica. En el 2014, se asignaron dos asesores al CEC.





## **IV. Funcionamiento del Tribunal Constitucional del Perú: el estado de la cuestión**

Después de analizar los antecedentes, la configuración del Tribunal Constitucional, su función, sus principios de actuación y su organización; en este apartado, se explicará el funcionamiento del TC, a partir de la tarea de resolver los procesos constitucionales. Se examinará el largo y complejo procedimiento interno que debe seguir un proceso constitucional para obtener una decisión de la máxima instancia de la jurisdicción constitucional en el Perú. Del mismo modo, se revisará el funcionamiento de sus dependencias administrativas, como soporte de la actividad jurisdiccional.

### **4.1. La actividad jurisdiccional. La admisión a trámite de los asuntos. La formación de la decisión<sup>315</sup>**

#### **4.1.1. El trámite de los expedientes en la Secretaría Relatoría I**

##### **4.1.1.1. El ingreso y registro de los expedientes**

El ingreso de los casos al Tribunal Constitucional, para su resolución, puede dividirse en dos grupos:

- a) Casos cuya admisión corresponde al TC: aquí nos encontramos con los procesos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia,

---

<sup>315</sup> Este apartado considera los procedimientos internos hasta mediados de 2014. Del mismo modo, debe tenerse presente lo señalado por el exmagistrado, Gerardo Eto Cruz, cuando afirma: «Interesa, dentro del marco de la transparencia que subyace en las reparticiones públicas, divulgar cómo es que se desarrolla el íter de una decisión desde que llega o ingresa a mesa de partes del Tribunal Constitucional». Eto Cruz, Gerardo, «Las sentencias básicas del Tribunal Constitucional peruano». En: *Jurisprudencia relevante del Tribunal Constitucional*, tomo I, Centro de Estudios Constitucionales, Lima, 2013, pág. 33. En este mismo estudio, el exmagistrado, Eto Cruz, explica los procedimientos internos del TC para resolver los casos.

cuya admisión de la demanda corresponde al TC. Del mismo modo, ante la denegatoria del recurso de agravio constitucional (RAC) por parte de la Sala Civil de la Corte Superior respectiva (en los procesos de amparo, *habeas data* y proceso de cumplimiento) o de la Sala Penal de la Corte Superior respectiva (en el proceso de *habeas corpus*), el Tribunal Constitucional, vía recurso de queja,<sup>316</sup> concederá, de ser el caso, el recurso de agravio constitucional en la correspondiente acción de garantía y procederá a su evaluación.

- b) Casos cuya admisión al TC corresponde al Poder Judicial: aquí nos encontramos con los procesos de amparo, *habeas corpus*, *habeas data* y cumplimiento. La vía de acceso al TC se efectúa a través del recurso de agravio constitucional y que, conceden o no, las salas (civiles, penales o constitucionales) de las cortes superiores de la República, conforme al artículo 18.º del Código Procesal Constitucional.<sup>317</sup>

En los casos del primer grupo, las demandas de inconstitucionalidad<sup>318</sup> y demandas de conflictos de competencia,<sup>319</sup> que originan los expedientes,

316 Código Procesal Constitucional:

«Artículo 19.- Recurso de Queja

Contra la resolución que deniega el recurso de agravio constitucional procede recurso de queja. Este se interpone ante el Tribunal Constitucional dentro del plazo de cinco días siguientes a la notificación de la denegatoria [...] El recurso será resuelto dentro de los diez días de recibido, sin dar lugar a trámite. Si el Tribunal Constitucional declara fundada la queja, conoce también el recurso de agravio constitucional, ordenando al juez superior el envío del expediente dentro del tercer día de oficiado, bajo responsabilidad».

317 Código Procesal Constitucional:

«Artículo 18.- Recurso de agravio constitucional

Contra la resolución de segundo grado que declara infundada o improcedente la demanda, procede recurso de agravio constitucional ante el Tribunal Constitucional, dentro del plazo de diez días contados desde el día siguiente de notificada la resolución. Concedido el recurso, el Presidente de la Sala remite al Tribunal Constitucional el expediente dentro del plazo máximo de tres días, más el término de la distancia, bajo responsabilidad».

318 De conformidad con el artículo 203.º de la Constitución Política del Perú de 1993, están facultados para interponer acción de inconstitucionalidad:

«El presidente de la República;

El fiscal de la Nación;

El defensor del pueblo;

El veinticinco por ciento del número legal de congresistas;

Cinco mil ciudadanos con firmas comprobadas por el Jurado Nacional de Elecciones. Si la norma es una ordenanza municipal, está facultado para impugnarla el uno por ciento de los ciudadanos del respectivo ámbito territorial, siempre que este porcentaje no exceda del número de firmas anteriormente señalado;

Los presidentes de región con acuerdo del Consejo de Coordinación Regional, o los alcaldes provinciales con acuerdo de su Consejo, en materias de su competencia.

Los colegios profesionales en materia de su especialidad».

319 El artículo 109.º del Código Procesal Constitucional, sobre legitimación y representación en el proceso competencial, dispone:



son presentadas ante la Oficina de Trámite Documentario y se enumeran por cada tipo de proceso y siglas especiales bajo un criterio anual. De este modo, los procesos de inconstitucionalidad se enumeran de esta manera: Exp. N.º 0001-2014-PI/TC. Los procesos competenciales se enumeran de la siguiente manera: Exp. N.º 0001-2014-PCC/TC. En el caso de las quejas se enumeran del siguiente modo: Exp. N.º 0001-2014-Q/TC.

Los expedientes del segundo grupo (amparo, *habeas corpus*, *habeas data* y cumplimiento) con sentencia desestimatoria y resolución que concede el RAC –ambas emitidas por las diversas salas superiores de las cortes superiores del país– son remitidos por el Poder Judicial a la sede del TC e ingresados a la Oficina de Trámite Documentario para su numeración. En este caso, la enumeración es correlativa para todos los procesos mencionados y anual, solo variando las siglas: para los procesos de amparo: Exp. N.º 0001-2014-PA/TC; para el proceso de *habeas corpus*: Exp. N.º 0002-2014-PHC/TC; para el proceso de cumplimiento: Exp. N.º 0003-2014-PC/TC; y para el proceso de *habeas data*: Exp. N.º 0004-2014-PHD/TC.

Se debe tener presente que, en el Tribunal Constitucional, solo existe enumeración de los expedientes, no existe enumeración de las sentencias, por ello a veces se confunde y se cita una sentencia poniendo el número del expediente. En ese sentido, debe destacarse que, hasta el día de hoy, no se ha podido implementar el mandato del artículo 118.º del Código Procesal Constitucional sobre la numeración de las sentencias que dice: «Las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional se enumeran en forma correlativa y anualmente».

La dependencia encargada de la labor de ingreso y registro de todos los expedientes es la Oficina de Trámite de Documentario, donde se verifica el tipo de proceso que llega del Poder Judicial, se ingresan los datos del proceso y el sistema virtual del TC le asigna un número de expediente.

«El Tribunal Constitucional conoce de los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución o las leyes orgánicas que delimiten los ámbitos propios de los poderes del Estado, los órganos constitucionales, los gobiernos regionales o municipales, y que opongan:

A) Al Poder Ejecutivo con uno o más gobiernos regionales o municipales;

B) A dos o más gobiernos regionales, municipales o de ellos entre sí; o

C) A los poderes del Estado entre sí o con cualquiera de los demás órganos constitucionales, o a éstos entre sí.

Los poderes o entidades estatales en conflicto actuarán en el proceso a través de sus titulares. Tratándose de entidades de composición colegiada, la decisión requerirá contar con la aprobación del respectivo pleno».



Las demandas de inconstitucionalidad y demandas competenciales, que dan origen a los respectivos expedientes, son derivadas a la Secretaría Relatoría para una preevaluación. En el caso de los demás procesos (amparo, *habeas corpus*, *habeas data*, procesos de cumplimiento y quejas) son derivados a las comisiones de trabajo del Gabinete de Asesores, ya que en estos casos, salvo el de quejas, las salas de las cortes superiores son las encargadas de habilitar el ingreso de los casos al TC vía RAC.

#### 4.1.1.2. La distribución de los expedientes para el pleno o las salas

Los procesos de inconstitucionalidad y los conflictos de competencia son siempre competencia del pleno, y tienen una tramitación interna, un poco distinta de los demás procesos. De esta manera, una previa evaluación de las demandas y la elaboración de los proyectos de resolución de admisibilidad o inadmisibilidad, para ambos tipos de procesos, son elaboradas en la Secretaría Relatoría. Luego, los proyectos son revisados por el coordinador de la comisión de procesos de inconstitucionalidad, y después son presentados a los magistrados para su estudio, evaluación, y aprobación o rechazo, según sea el caso.



Los procesos de amparo, *habeas corpus*, *habeas data*, cumplimiento y quejas son derivados a las salas o pleno para su juzgamiento según propuesta de los asesores de las diferentes comisiones de trabajo del Gabinete de Asesores, destacando sus principales características en el sistema informático. Durante los años 2007 a 2012, esta tarea estuvo encargada a la llamada *comisión cero*, conformada por un equipo de asesores destinado exclusivamente a dicha labor.

#### 4.1.1.3. El sorteo de las ponencias

El sorteo de las ponencias es un tema muy sensible, pues un sistema discrecional puede ser susceptible de suspicacias. Para ello, la forma de asignación de las ponencias, por lo general, busca ser imparcial y dejada al azar. En el caso del Tribunal Constitucional, hasta la elaboración del presente trabajo, existen dos formas de asignar las ponencias, dependiendo de los procesos.

Para el caso de los procesos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia, la asignación de ponencias se hace en el pleno jurisdiccional previo debate entre los magistrados. En caso de no haber acuerdo, el secretario relator hace un sorteo de las ponencias.

Para los otros procesos (amparo, *habeas corpus*, *habeas data*, cumplimiento y quejas), el secretario relator obtiene una relación de expedientes del sistema informático con la propuesta de los asesores sobre los casos que deben ser resueltos por el pleno o por las salas. El secretario relator informa al presidente o al pleno para la aprobación o no de la propuesta. Finalizada esta etapa, el secretario relator con los secretarios y funcionarios de la Oficina de Informática proceden al sorteo, a través del programa informático, de las ponencias de los casos así como su asignación a determinada sala y pleno para su juzgamiento.

#### **4.1.2. Las audiencias públicas**

Una vez asignada la ponencia de la causa y determinado si será vista por el pleno o por las salas, primera o segunda, se procede a la programación de la vista de la causa, es decir, se convoca a la audiencia pública respectiva. La programación de las audiencias se hace a través del portal web del TC: [http://www.tc.gob.pe/tc\\_programacion\\_audgen.php](http://www.tc.gob.pe/tc_programacion_audgen.php)

El artículo 29.º del Reglamento Normativo define el objeto de las audiencias públicas:

Artículo 29.- La audiencia pública es el acto procesal mediante el cual los Magistrados escuchan a las partes y a los abogados que, oportunamente, solicitaron informar sobre los fundamentos de hecho y de derecho pertinente. En los procesos de puro derecho puede el Tribunal recibir, también, los informes de las partes.

En el Perú, la tradición forense y la legislación procesal determinan que los informes orales se produzcan en todo tipo de procesos y en todas las instancias del Poder Judicial; tales informes son considerados una manifestación del derecho de defensa. El Tribunal Constitucional también



se inscribe en dicha tradición. El mencionado artículo establece que todos los procesos ante el TC son vistos en audiencia pública y solo cuando se solicita procede el informe oral. Cabe precisar que existen muchos casos en los cuales no se solicita informe oral.

Los recursos de queja,<sup>320</sup> apelación por salto, recurso de agravio a favor del cumplimiento de sentencias del TC y del PJ, y actos homogéneos, no tienen vista de la causa, es decir no hay audiencia pública.<sup>321</sup>

Las audiencias públicas de pleno y de salas son instaladas por el respectivo presidente. De esta manera lo establece el artículo 33.º del RNTC:

Artículo 33.- La audiencia pública, en el caso del Pleno, es instalada por el Presidente del Tribunal o, en su defecto, por el Vicepresidente. En el caso de las Salas, es instalada por su Presidente. Los Magistrados usan las medallas que los distinguen como tales. El Presidente dirige la audiencia.

Debe indicarse que la práctica del Tribunal determina que, la mayoría de veces, el presidente preside las audiencias públicas de pleno y si no se encuentra presente por algún viaje oficial, u otro motivo, se espera que regrese. Cabe precisar que la audiencia podría ser convocada por el vicepresidente como lo permite el artículo citado.

El desarrollo de la audiencia está normado en el artículo 34.º del Reglamento Normativo del TC:

Artículo 34.- Luego de instalada la audiencia, el Presidente dispone que el Relator dé cuenta, en forma sucesiva, de las causas programadas, precisando el número de expediente, las partes que intervienen y la naturaleza de la pretensión.

El Presidente concede el uso de la palabra, hasta por cinco minutos al demandante y por igual tiempo al demandado, quienes se ubicarán a izquierda y la derecha, respectivamente, frente a los Magistrados. A

320 Véase la nota 315.

321 Reglamento Normativo:

«Artículo 29-A.- Los expedientes que llegan al Tribunal Constitucional como consecuencia de la apelación por salto, recurso de agravio a favor del cumplimiento de sentencias del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial y actos homogéneos no tendrán vista de la causa [...]».



continuación, el Presidente concede el uso de la palabra a los abogados del demandante y del demandado, por el mismo tiempo, los cuales se ubicarán en igual forma que sus defendidos. Está permitida la réplica y dúplica a los abogados por el tiempo que determine el Presidente. Por último, cuando corresponda, se recibirá la participación del *amicus curiae*.

El tiempo que se concede a los abogados es de cinco minutos, sin embargo, hay casos excepcionales en los que, a criterio del presidente o de los magistrados, se concede más tiempo para los informes orales de los abogados de las partes. De este modo fue en los casos de Ley de Regalías Mineras, Ley de Reforma Constitucional sobre el Régimen de Pensiones del Decreto Ley N.º 20530 y el conflicto de competencias del Poder Judicial contra el Poder Ejecutivo sobre la Ley de Presupuesto.

Durante las audiencias públicas en el Tribunal Constitucional peruano, existe la práctica de que los magistrados del TC pregunten a los abogados para ilustrarse mejor y formar su juicio sobre el caso. Asimismo, cuando en las audiencias públicas se ventilan casos sociales o políticamente importantes, se convierten en una vía de comunicación del TC. Asisten periodistas de televisión, radio y prensa escrita; y se informa en vivo sobre las incidencias de los casos. Se entrevistan a los abogados y, en ocasiones, se transmite una declaración del presidente del TC sobre la fecha probable de la resolución u otro tema solicitado por los periodistas. Cabe indicar que, desde hace algunos años, las audiencias públicas son transmitidas en vivo a través de la página web del TC.

#### **4.1.2.1. Las audiencias públicas de pleno y de salas**

El Tribunal Constitucional celebra audiencias públicas de pleno y de las salas, primera y segunda, en sus dos sedes, Lima y Arequipa. Durante el año 2013, se celebraron 22 audiencias públicas de pleno, 25 audiencias públicas de la Primera Sala y 25 audiencias públicas de la Segunda Sala; haciendo un total de 72 audiencias públicas.<sup>322</sup> A continuación el detalle:

---

<sup>322</sup> Cabe precisar que, durante el año 2013, el TC se encontraba en una coyuntura signada por la elección de nuevos magistrados (seis) y por la vacancia de un magistrado. Durante el segundo semestre del mismo año, el TC solo funcionó con seis magistrados.



Audiencias públicas del pleno y salas del  
Tribunal Constitucional por sede. Año 2013<sup>323</sup>

Audiencias por sede	Lima	Arequipa
Pleno	18	4
Primera Sala	21	4
Segunda Sala	21	4
Total	60	12

#### 4.1.2.2. Las audiencias públicas en Lima

Como ya se mencionó,<sup>324</sup> las audiencias públicas de pleno en Lima se desarrollan todos los miércoles por la mañana y se escuchan los informes orales de los procesos de amparo, *habeas corpus*, *habeas data* y cumplimiento, que han sido previamente programados para ser conocidos por el pleno. También se pueden escuchar los informes orales de los procesos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia.

Las audiencias públicas de la Primera Sala y Segunda Sala se desarrollan los lunes y jueves, respectivamente. Sin embargo, puede haber cambios de día debido a motivos de fuerza mayor. En estas audiencias públicas, se escuchan los informes orales de los procesos de amparo, *habeas corpus*, *habeas data* y cumplimiento.

La mayor cantidad de audiencias públicas de pleno y de salas que el Tribunal Constitucional celebra se desarrollan en Lima.<sup>325</sup> Se revisan todos los casos de Lima así como los que provienen de todas las regiones del Perú, con excepción de los casos de la llamada Macrorregión Sur (Arequipa,

323 Fuente: elaboración propia en base a la información del TC sobre las audiencias públicas programadas durante el año 2013. En: [http://www.tc.gob.pe/tc\\_programacion\\_audhis.php](http://www.tc.gob.pe/tc_programacion_audhis.php), consulta: 19 de marzo de 2014.

324 Véase el punto 3.1.2.1. del presente trabajo sobre los plenos jurisdiccionales y su competencia para decidir la periodicidad de las audiencias públicas y fijar su fecha, hora y lugar.

325 Alrededor del 50 % de la carga procesal desde 1996 al 2014 proviene de Lima. En: [http://www.tc.gob.pe/tc\\_estadisticas\\_gen.php](http://www.tc.gob.pe/tc_estadisticas_gen.php), consulta: 11 de marzo de 2014.



Moquegua, Tacna, Cusco, Puno y Madre de Dios) que son vistas en la sede de Arequipa. El número total de audiencias públicas celebradas en Lima (pleno y salas) fue de 60 durante el año 2013.

#### 4.1.2.3. Las audiencias públicas descentralizadas

Hacia el año 2003, una de las preocupaciones del sistema de justicia en el Perú era el acceso a la justicia. En relación al TC, la Secretaría Técnica de la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS), señalaba: «El funcionamiento del TC en una sola sede genera graves problemas de acceso, toda vez que el usuario debe tener medios para trasladarse a la ciudad de Lima y así poder continuar con el proceso».<sup>326</sup>

A fin de dar respuesta a este problema durante la presidencia del Dr. Javier Alva Orlandini y conforme al Plan Estratégico del TC 2004-2006,<sup>327</sup> se llevó a cabo una intensa política de audiencias públicas descentralizadas. Llevó al TC, durante el año 2005, a celebrar audiencias públicas en 102 provincias del Perú.<sup>328</sup> El Tribunal justificaba dicha medida en los siguientes términos:

Estas audiencias públicas tienen un doble propósito. Acercar la justicia constitucional cada vez más a la ciudadanía, lo que permite a los justiciables y abogados evitar su desplazamiento a Lima o Arequipa, sedes oficiales del Tribunal Constitucional; y al mismo tiempo, contribuir a la integración nacional reafirmando el patriotismo y valores cívicos de los peruanos.

De esta manera, los pueblos tienen hoy la oportunidad de conocer a sus magistrados y observar cómo se desarrollan las audiencias, donde se permite el informe oral de los abogados y de los propios interesados. Los magistrados formulan preguntas, lo que abre un

326 Secretaría Técnica de la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS), *Los problemas de la Justicia en el Perú: hacia un enfoque sistémico. Diagnóstico Interinstitucional*, Comisión Andina de Juristas, Lima, 2004, pág. 189.

327 Uno de los objetivos estratégicos del mencionado plan fue: «Acercar las acciones del Tribunal Constitucional a las regiones mediante la realización de acciones descentralizadas, con incidencia en los justiciables de menores recursos». *Ibid.*, pág. 84.

328 «Es así que el Tribunal Constitucional, especialmente su Primera Sala, bajo la Presidencia del Magistrado Javier Alva Orlandini, ha recorrido en el presente año 102 provincias, realizando 111 Audiencias Públicas a lo largo y ancho del país, superando la meta de 100 proyectada para el presente año [...]». En: Tribunal Constitucional del Perú, *Memoria del presidente del Tribunal Constitucional, Dr. Javier Alva Orlandini 2005*, Tribunal Constitucional, Lima, 2005, pág. 48.



mayor panorama para conocer y mejor resolver las controversias planteadas en las acciones de garantía.<sup>329</sup>

Los siguientes años, 2006, 2007 y 2008, las audiencias públicas descentralizadas fueron reduciéndose para desaparecer casi por completo durante los siguientes años, 2009 a 2013, concentrándose las audiencias públicas sólo en sus sedes de Lima y Arequipa.

En junio de 2014, el pleno del TC aprobó la constitución de las macrorregiones Norte (Tumbes, Piura, Lambayeque, Cajamarca, La Libertad y Áncash) y Centro Oriente con sede en Lima. Celebrando la primera audiencia de la Macrorregión Norte en octubre de 2014.

#### 4.1.2.4. Las audiencias públicas en Arequipa

Desde el año 2005, el Tribunal Constitucional celebraba algunas audiencias públicas al año en Arequipa,<sup>330</sup> dado que el artículo 1.º de la LOTC establece que el TC tiene su sede en Arequipa.<sup>331</sup> Sin embargo, a partir del segundo semestre del año 2010, el Tribunal estableció que sesionaría regularmente en Arequipa para ver todos los procesos de inconstitucionalidad, conflictos de competencia y los procesos de amparo, *habeas corpus*, *habeas data* y cumplimiento de la Macrorregión Sur (Arequipa, Moquegua, Tacna, Cusco, Puno y Madre de Dios). Hasta el primer semestre de 2014, el Tribunal solo sesionaba en Lima y Arequipa, y, a partir de octubre de 2014, también lo hace en Trujillo.

Debe destacarse lo sucedido con el tema de la sede del TC. En el año 2008, el Colegio de Abogados de Arequipa demandó, vía proceso de

329 *Ibid.* pág. 48.

330 Dos audiencias públicas en el 2005, dos audiencias públicas en el 2006, seis audiencias públicas de pleno y salas en el 2007, siete audiencias públicas de pleno y salas en el 2008, siete audiencias públicas de pleno y salas en el 2009, 15 audiencias públicas de pleno y salas en el 2010, 18 audiencias públicas de pleno y salas en el 2011, y 21 audiencias públicas de pleno y salas en el 2012. Fuente: Elaboración propia de los datos obtenidos de las memorias del Tribunal Constitucional de los años mencionados. En: Tribunal Constitucional del Perú, [http://www.tc.gob.pe/tc\\_memorias.php](http://www.tc.gob.pe/tc_memorias.php), consulta: 5 de abril de 2014.

331 Ley N.º 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional

«Artículo 1.-

[...]

El Tribunal Constitucional tiene como sede la ciudad de Arequipa. Puede tener sus sesiones en cualquier otro lugar de la República».



cumplimiento, al TC para que magistrados y funcionarios se trasladen a la ciudad de Arequipa. La demanda se entabló en la Corte Superior de Arequipa. Tanto el Juzgado Civil y la Sala Civil correspondientes dieron la razón al Colegio de Abogados de Arequipa y ordenaron que el TC cumpla con trasladarse a Arequipa en cumplimiento del artículo 1.º de la LOTC.

En el año 2010, cinco mil ciudadanos presentaron una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1.º de la LOTC. En el año 2011, el Tribunal Constitucional resolvió el caso declarando infundada la demanda, pero interpretando que el TC tiene dos sedes: una legal e histórica, Arequipa, y otra funcional u operativa, Lima.<sup>332</sup> Con esta decisión, el asunto ha quedado zanjado acatándose la decisión del TC y con ello la sentencia de cumplimiento ha quedado prácticamente inejecutable.

#### **4.1.3. El trámite de los expedientes en el Gabinete de Asesores**

##### **4.1.3.1. La preparación de las ponencias por los asesores jurisdiccionales en las comisiones de trabajo**

Determinados los ponentes, mientras se programan y preparan el desarrollo de las audiencias, los expedientes son derivados a las comisiones de trabajo del Gabinete de Asesores del TC para su estudio.<sup>333</sup> En la comisión respectiva, el coordinador reparte los casos de modo equitativo a los asesores de su comisión, según la especialidad del asesor o de acuerdo a la complejidad del caso. El asesor jurisdiccional estudia detalladamente el caso y elabora un primer proyecto de sentencia o resolución, según el caso, en base a los precedentes y a la jurisprudencia del TC. En caso que no existan estos últimos, propone una solución nueva conforme a la Constitución, a los tratados internacionales de derechos humanos y la jurisprudencia de sus órganos de garantía.<sup>334</sup>

332 STCP recaída en el Exp. N.º 0013-2010-PI/TC del 13 de enero de 2011.

333 Véase el punto 3.2.2.3. del presente trabajo.

334 Fernando Garrido Falla explica cómo es el proceso para la elaboración de las ponencias en el Tribunal Constitucional español: «Intentando resumir, he aquí las fases en la elaboración de las Sentencia. Habitualmente el expediente, una vez designado Magistrado Ponente, se entrega a uno de los excelentes Letrados de que dispone el Tribunal para que prepare el primer borrador de la ponencia, que es inmediatamente discutida entre ambos (Magistrado y Letrado). Ha de advertirse que, desde el punto de vista formal e incluso de su contenido, la ponencia viene ya encorsetada por los usos y hábitos del Tribunal Constitucional, de las que el estamento asesor (Letrados) se constituye en celoso guardián. Un recurso de amparo “fácil” no suele tener menos de doce folios (algunos podrían



#### 4.1.3.2. La revisión de las ponencias por los coordinadores de las comisiones de trabajo

Los proyectos elaborados por los asesores son revisados por el coordinador de la comisión que tiene como una de sus funciones verificar que el proyecto de sentencia o resolución siga la jurisprudencia del TC o, en su defecto, que la propuesta sea conforme a la Constitución, los tratados internacionales de derechos humanos y la jurisprudencia de sus órganos de garantía. Si el coordinador está conforme, visa el proyecto para que pase al magistrado ponente. En caso de no estar de acuerdo o detectar algún error en el proyecto, devuelve el expediente al asesor para que corrija. Si el asesor persiste en el error, el expediente es entregado a otro asesor de la comisión y se repite el procedimiento descrito.

Una vez aprobado el proyecto de sentencia o resolución, el coordinador de la comisión lo remite, junto al expediente, a la Secretaría Relatoría o a la Secretaría de la primera o segunda sala, según corresponda, para su revisión por el lingüista y preparación del formato para ser elevado al magistrado ponente.



#### 4.1.4. El trámite de los expedientes en la Secretaría Relatoría II

##### 4.1.4.1. La corrección de estilo

El Tribunal Constitucional cuenta con un equipo de lingüistas, adscritos a la Secretaría Relatoría, que revisan todos los proyectos de sentencias y resoluciones que elaboran los asesores a fin de uniformizar el lenguaje y elevar las ponencias a los magistrados con la mejor redacción, coherencia y claridad.<sup>335</sup> Esta es una de las razones, entre otras, por la cuales las sentencias del TC están bien redactadas, son claras, y son elogiadas por la comunidad jurídica peruana.

---

quedarse en la mitad); los antecedentes son minuciosos y, además, se suelen repetir en los primeros “fundamentos jurídicos”. Cuando te entra el deseo de reducir lo que el Letrado trae, lo piensas mejor y te dices: “preferible es que me lo quiten en la Sala (o en el Pleno); es siempre más fácil tachar que añadir». Garrido Falla, Fernando, «La elaboración de las sentencias del Tribunal Constitucional: Una experiencia personal», en: *Teoría y realidad constitucional*, N.º 10-11, 2.º semestre 2002-1.º semestre 2003, UNED, pág. 143.

335 Debe tenerse en cuenta que, hasta mayo de 2014, eran alrededor de 55 asesores jurisdiccionales.

#### **4.1.5. El trámite de los expedientes ante los magistrados**

Los proyectos, previamente visados por los coordinadores de las comisiones de trabajo y revisados por los lingüistas, son preparados en una nueva versión por la Secretaría Relatoría o las secretarías de salas. Luego son elevados al despacho del magistrado ponente, posteriormente a los magistrados que han intervenido en el caso a fin de recabar sus rúbricas y con ello la aprobación del proyecto de sentencia o resolución.

##### **4.1.5.1. El trabajo en el despacho, el estudio de los casos, la revisión de las ponencias y la votación individual por despacho**

El trabajo en los despachos tiene, en líneas generales, uniformidad, aunque cada magistrado puede tener sus particularidades en el trabajo. De esta manera, algunos magistrados suelen llamar en determinados casos a los asesores que elaboraron los proyectos para ampliar algunos alcances o aclarar algunos aspectos.<sup>336</sup> Otros trabajan directamente con sus asesores de despacho. Algunos magistrados revisan los proyectos y estudian los expedientes por la mañana; otros, por la tarde; algunos lo hacen solos; otros lo hacen con sus asesores.

Cuando algún magistrado considera que algún expediente, del cual él es el ponente, merece un desarrollo de la jurisprudencia, puede trabajarlo directamente con alguno de sus asesores de despacho o llamar a algún asesor del Gabinete de Asesores. Este caso puede o no pasar por las comisiones de trabajo. Algunas veces, el magistrado puede pedir una opinión al coordinador de la comisión vinculada al tema trabajado, si lo estima necesario.

El magistrado ponente solo, o con sus asesores de despacho, es el primero en revisar los proyectos y los expedientes. Si está conforme, rubrica el proyecto y lo envía al siguiente magistrado, empezando con el menos antiguo, según el orden de precedencia,<sup>337</sup> culminando con el presidente cuando

336 Esto puede ocurrir con algún proyecto de sentencia en un proceso de inconstitucionalidad sobre alguna materia especializada. Por ejemplo, en materia de sistema privado de pensiones o sobre temas tributarios.

337 Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional:  
«Artículo 9.- El orden de precedencia en el Tribunal Constitucional es el de Presidente, Vicepresidente y Magistrados por orden de antigüedad en el cargo y, en caso de igualdad, por el de mayor antigüedad en la colegiatura».



participa del caso. Si no está conforme con el proyecto de ponencia, hace las observaciones correspondientes y devuelve el expediente y el proyecto al coordinador para que se elabore según sus instrucciones. El ponente también puede elaborar un nuevo proyecto con sus asesores de despacho.

El magistrado, que no es ponente en el caso y recibe el expediente con el proyecto de sentencia o resolución, puede estar de acuerdo con él. Siendo de esta manera rubrica el proyecto y lo envía al siguiente magistrado. Si sucede lo contrario, el magistrado elabora un voto singular. Si está de acuerdo con el fallo, pero no con los fundamentos, o desea adicionar algunos fundamentos que expliquen su postura frente al caso, elabora un fundamento de voto.

La votación del magistrado se produce cuando este rubrica el proyecto de sentencia o resolución. Este trámite es el que se conoce como votación en despacho y se diferencia del que ocurre en las sesiones de pleno jurisdiccional que se explicará en el siguiente punto.

#### 4.1.5.2. Las sesiones de pleno jurisdiccional y de las salas

De conformidad con el Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional, las sesiones son convocadas por el presidente y, extraordinariamente, cuando lo soliciten tres magistrados con veinticuatro horas de anticipación y con la agenda a tratar.<sup>338</sup> Las sesiones siguen las reglas generales de las asambleas.<sup>339</sup>

338 Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional:

«Artículo 39.- Ordinariamente, las sesiones son convocadas por el Presidente y, extraordinariamente, cuando lo soliciten tres Magistrados con veinticuatro horas de anticipación y con la agenda a tratar.

El Tribunal queda constituido en Pleno cuando se reúnan los Magistrados con el quórum de ley.

Los Magistrados no pueden abandonar las sesiones del Pleno, mientras no se haya cerrado la orden del día o mientras el Presidente no haya levantado la sesión.

El Pleno puede sesionar, extraordinaria y excepcionalmente, en días no laborables, cuando circunstancias especiales así lo exijan, por propia decisión o por convocatoria del Presidente».

339 Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional:

«Artículo 40.- Abierta la sesión, con el quórum reglamentario, los asuntos se abordan conforme al siguiente procedimiento:

Aprobación del acta de la sesión anterior;

Despacho;

Informes;

Pedidos; y

Orden del día.

En esta última estación se debaten primero los pedidos en el orden en que han sido formulados, salvo que se acuerde preferencia en alguno de ellos».



Como ya se explicó,<sup>340</sup> las sesiones de pleno jurisdiccional de los días martes, o cualquier otro día en casos extraordinarios, son las reuniones de los siete magistrados para deliberar los casos de competencia del pleno previamente incorporados en la agenda.<sup>341</sup> En el año 2013, ingresaron 8 883 casos, de los cuales 2 077 casos fueron vistos en audiencia pública por la Primera Sala y 2 031 por la Segunda Sala, quedando 776 que fueron vistos en audiencia pública por el pleno.<sup>342</sup> La diferencia de casos vistos en audiencia pública versus casos ingresados se debe a que, durante el 2013, no fue posible programar vistas para todos los casos ingresados en dicho año y deberá hacerse durante el año 2014.

Ahora bien, considerando que el pleno jurisdiccional solo se reúne los martes, es poco probable que los 776 casos de competencia del pleno, vistos en audiencia pública durante el año 2013, se debatan en el pleno jurisdiccional. Por ello, desde que se crearon las salas en setiembre del año 2002,<sup>343</sup> el presidente, con el apoyo del secretario general y el secretario relator, proponen al pleno los casos que deben ser debatidos en las sesiones de pleno jurisdiccional. Por lo general, se llevan a la sesión la mayoría de los procesos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia, al igual que los procesos de amparo, *habeas corpus*, *habeas data* y cumplimiento. Estos previamente han sido seleccionados para ser resueltos por el pleno, y se han establecido precedentes o que por su relevancia jurídica merecen un debate del pleno de los magistrados.<sup>344</sup> Se podría tender a que todos los casos fueran debatidos en

340 Véase el punto 3.1.2.1. sobre plenos jurisdiccionales.

341 Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional:

«Artículo 38.- Denominase sesiones a las reuniones del Pleno del Tribunal Constitucional, las cuales se efectúan con la presencia de un número de Magistrados que formen quórum».

342 Fuente: estimados de elaboración propia a partir de la información del TC sobre las audiencias públicas programadas durante el año 2013. En: [http://www.tc.gob.pe/tc\\_programacion\\_audhis.php](http://www.tc.gob.pe/tc_programacion_audhis.php), consulta: 19 de marzo de 2014.

343 Ley N.º 27850, del 16 de setiembre de 2002, que modificó el artículo 4.º de la anterior LOTC, Ley N.º 26435.

344 Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional:

«Artículo 41.- El orden del día es fijado por el Presidente o, en su defecto, por el Vicepresidente. Para tal fin, tendrá en cuenta lo siguiente:

[...]

2. Se privilegiarán los asuntos jurisdiccionales constitucionalmente relevantes llegados al Tribunal y que requieran ser tratados con prontitud;

3. Se dará continuidad a los asuntos que hubieran acordado tratar desde la sesión anterior o hubiesen quedado pendientes.

[...]».



pleno para lo cual quizá se debería habilitar otro día para sesionar. Los casos de competencia del pleno, que no son debatidos, siguen el procedimiento de votación en despacho descrito en el punto anterior.

Las salas del Tribunal Constitucional deberían actuar bajo el mismo patrón, es decir, además de las audiencias públicas, deliberar los casos que se determinen en colegiados de tres magistrados en sesiones de uno o dos días a la semana.<sup>345</sup> Sin embargo, la práctica del TC ha determinado que los casos de salas se deciden por el procedimiento de votación en despacho. Hasta el primer semestre de 2014, no se habían implementado las sesiones de debate interno de las salas. Sin embargo, hemos tomado conocimiento que el nuevo pleno estaría implementando tal medida, lo cual constituye, sin duda, una mejora en la administración de justicia constitucional.

#### **4.1.5.2.1. El informe del ponente**

La sustentación oral del proyecto de sentencia ante el pleno corresponde al magistrado ponente y sucede cuando los casos son programados para su debate en el pleno. En los otros casos de pleno, que no son llevados a la sesión o de las salas, el proyecto de sentencia del ponente también es su informe escrito.<sup>346</sup> Este acto está regulado en el artículo 43.º del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional:

Artículo 43.- Los Plenos Jurisdiccionales debaten las ponencias según su orden de presentación. Tomará la palabra cada Magistrado ponente, determinándose, salvo acuerdo en contrario, un plazo para cada intervención. Excepcionalmente, el ponente puede solicitar la asistencia de un Asesor Jurisdiccional, para que le brinde apoyo en asuntos específicos. El Presidente o, en su defecto, Vicepresidente o la mayoría del Pleno puede aprobar la petición.

[...]

Como se ha explicado, el orden de la agenda determina la intervención de cada ponente. Debe destacarse que, al momento de preparar la agenda,

345 De esta manera, se desprende de la última parte del artículo 43.º del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional cuando, refiriéndose a las reglas de presentación de ponencias y debate en el pleno jurisdiccional, dice: «Las mismas reglas, en cuanto sean pertinentes, se aplican a las sesiones de Salas».

346 En estos casos no hay debate oral presencial formal. Pueden darse discusiones o conversaciones, entre los magistrados, sobre la mejor manera de resolver el caso.



debe cuidarse de que en ella se incluyan casos de cada uno de los magistrados a fin de que todos puedan sustentar sus ponencias. Igualmente, con la debida anticipación, se reparten copias de los proyectos de ponencias, elaborados por los magistrados ponentes, a todos los magistrados para que los estudien antes del debate.

Cabe precisar que esta dinámica dependerá también de que el magistrado tenga terminado su proyecto de sentencia o resolución para la sesión convocada. Puede ocurrir que un caso programado para determinada sesión no esté listo, en ese caso el ponente puede solicitar que su presentación sea postergada para la siguiente sesión. Algunos magistrados sustentan sus ponencias de forma individual, y otros, como lo permite el artículo citado, tienen la colaboración de un asesor.

La ponencia sometida a debate puede ser aprobada por unanimidad o por mayoría. Pero también puede suceder que la ponencia no es aceptada por la mayoría, o incluso por la totalidad de los magistrados con excepción del ponente. En este caso, el presidente invita a algún magistrado para que sea el nuevo ponente. También puede suceder que el ponente es convencido de que su tesis no es la más acertada y decide variar su ponencia. Estos casos están previstos en el artículo 46.º del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional:

Artículo 46.- Si la ponencia no obtiene en el Pleno el mínimo de votos, el expediente pasará al Magistrado que designe el Presidente, para que redacte el nuevo proyecto en el que se exponga la tesis de la mayoría, siempre que el Magistrado ponente original no aceptara hacerlo.

El nuevo estudio será sometido oportunamente a votación. En este caso y cuando, como consecuencia de las deliberaciones, haya que efectuar ajustes a la ponencia, el Magistrado sustanciador dispondrá de un plazo acordado por el Pleno para entregar el texto definitivo, copia del cual se hará llegar a los Magistrados disidentes, con el objeto que presenten, dentro de un día, el correspondiente fundamento de su voto singular.

En el caso del Tribunal Constitucional del Perú, la identidad del ponente del caso es reservada o secreta para los abogados, las partes y el público. Solo los magistrados y los funcionarios saben quién es el ponente de



determinado expediente. Ni la LOTC ni el RNTC dicen algo al respecto. El principal argumento para mantener esta práctica es evitar presiones sobre el ponente a fin de que pueda juzgar sin interferencias de cualquier tipo. También se sostiene que quien decide es el Tribunal y no un solo magistrado, de modo que las críticas o elogios a la decisión son para el colegiado, garantizando la legitimidad del Tribunal. Si se identifica al ponente, las críticas o elogios, solo se centrarán en un solo magistrado y, en el tiempo, se debilitará el carácter colegiado del TC.<sup>347</sup>

#### 4.1.5.2.2. El debate

Uno de los momentos más importantes de la formación de la decisión del Tribunal Constitucional sobre un determinado caso es el debate formal que se produce en el pleno jurisdiccional. El debate es sumamente enriquecedor, pues cada magistrado aporta sus conocimientos y experiencia a fin de contribuir de la mejor manera con la solución del litigio constitucional. Las sesiones del pleno jurisdiccional fortalecen el carácter colegiado del Tribunal Constitucional. Cada martes, los magistrados acuden preparados para los debates constitucionales que suscitan los casos, pues se reparten copias de los proyectos de sentencias y resoluciones puestas a debate, produciéndose polémicas, discrepancias y también consensos.<sup>348</sup>



347 Uno de los argumentos a favor de la publicidad de la identidad del ponente sostiene que con ello se eleva el nivel jurídico de las decisiones porque los magistrados del Tribunal Constitucional entran en una competencia por hacer mejores ponencias, ya que toda la sociedad sabrá que es él quien planteó la solución del caso.

348 Sobre el debate de los casos en el pleno del Tribunal Constitucional español, Fernando Garrido Falla dice: «Por fin, llega el momento de defender la ponencia (previamente repartida con el expediente a los demás Magistrados): comienza el “acoso y derribo”; pues tras algunas palabras de cortesía, que no se compadecen con lo que viene a continuación, aprendes entre otras cosas, que la regla establecida es de que la *ratio decidendi* ha de construirse sobre un único canon de constitucionalidad, de acuerdo con el principio de que “una suma de argumentos incompletos no aseguran la solución correcta”. Así es que ni siquiera se admiten los argumentos “a mayor abundamiento”. El resultado de todo esto suele ser –sobre todo, cuando el asunto es complicado– la dificultad de “aprobar a la primera”; en especial, las ponencias que se discuten en Pleno vuelven semana tras semana antes de conseguir el aprobado». Garrido Falla, Fernando, ob. cit. pág. 143. Sobre las deliberaciones en la Corte Constitucional italiana, Gustavo Zagrebelsky señala: «La Sala de deliberaciones es un lugar de encendidas discusiones, incluso de enfrentamientos. Pero no deben dejar huella, no deben influir en la futura actividad. Cada resolución está fuertemente condicionada por los precedentes: en ese sentido el pasado condiciona el futuro. Pero se trata del peso objetivo de la jurisprudencia, no de sentimientos o resentimientos personales alimentados en los debates». Zagrebelsky, Gustavo, ob. cit., pág. 17.

El artículo 43.º del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional establece las reglas del debate en las sesiones de pleno jurisdiccional:

Artículo 43.-

[...]

Concluidas las intervenciones del ponente, para cada caso, el Pleno deliberará sobre la mejor manera de resolver. Los Magistrados harán llegar a los ponentes sus discrepancias sobre la forma o sobre el fondo del proyecto de resolución. Cuando algún Magistrado pide que se suspenda la deliberación para el mejor estudio de la cuestión objeto del debate y el Presidente o la mayoría de los ponentes consideren justificada la petición, se aplazará la decisión para otra sesión.

[...]

Hay debates breves cuando existe acuerdo o unanimidad. Los hay también largos que duran varias semanas debido a la complejidad del caso, pero finalmente el Tribunal Constitucional siempre decide.<sup>349</sup>

Como ya se indicó, considerando que hasta la fecha no se han implementado las sesiones de las salas en esta instancia no se producen debates en colegiado.



#### 4.1.5.2.3. La votación

Una vez agotado el debate, el presidente del TC somete a votación la ponencia y los acuerdos generados durante la sesión con relación al proyecto de sentencia. Con frecuencia se hacen modificaciones o ampliaciones a la ponencia. Si luego de la votación hay magistrados que votan en contra, tendrán derecho

Sobre las deliberaciones en el Tribunal Constitucional Federal alemán, Konrad Hesse expresó: «Según mi experiencia, en principio, las sentencias siempre son el resultado de una disertación muy intensa y seria, a partir de la cual se discute exponiendo todos los argumentos. Esto puede llevar a producir que jueces (y lo he presenciado esto muchas veces), que en un principio han entrado con determinada posición a las deliberaciones terminan finalmente defendiendo otra posición. Esto es posible gracias al mutuo convencimiento; esto es lo más esencial y en el fondo lo más importante en una jurisdicción: que todos estén racionalmente convencidos –totalmente– del fallo al que se ha llegado». Hesse, Konrad, «La jurisdicción constitucional en Alemania: Reflexiones del profesor Konrad Hesse exmagistrado constitucional. Entrevista del Dr. César Landa», en: *Pensamiento Constitucional*, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, año V, N.º 5, Lima, 1998, pág. 216.

349 Conforme al artículo 5.º de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional del Perú: «[...] En ningún caso el Tribunal Constitucional deja de resolver [...]».

a elaborar sus votos singulares. También sucede que dos o tres magistrados pueden suscribir un solo voto singular discrepante del proyecto de mayoría. El artículo 44.º del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional regula la votación en las sesiones de pleno jurisdiccional:

Artículo 44.- Las votaciones serán nominales y a mano alzada.

Los fundamentos singulares de voto o los votos singulares que se adopten deben ser enviados por el Magistrado responsable al Secretario Relator, en el plazo máximo de cuarenta y ocho horas de recibido el expediente, bajo responsabilidad, salvo motivos justificados.

En caso contrario, el Secretario Relator deja constancia en acta de la demora y se notifica y publica, en su caso, la resolución con los votos de los Magistrados que la suscriben.

Puede darse el caso excepcional que, luego de haber votado en la sesión de pleno jurisdiccional, un magistrado decida cambiar su voto. En este caso deberá justificarlo ante el pleno conforme al procedimiento establecido en el artículo 44.º-A del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional:

Artículo 44-A.- El Magistrado que ha emitido su voto, sólo puede variarlo con conocimiento del Pleno y previa fundamentación.

El Secretario Relator debe dar cuenta al Pleno del Tribunal Constitucional cuando se produzcan cambios en el sentido del voto de un Magistrado, bajo responsabilidad.

En el caso de las salas, la votación se produce por el procedimiento de voto en despacho. Para la resolución de los casos en sala se requiere unanimidad de tres votos conformes. Cuando esto no ocurre, es decir un magistrado discrepa de los otros dos o los tres votan de diferente manera, nos encontramos en la situación de discordia. Debemos tener presente que este supuesto solo se presenta en las salas y es regulado por el artículo 5.º de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional:

Artículo 5.-

[...]

Para conocer, en última y definitiva instancia, las resoluciones denegatorias de los procesos de amparo, hábeas corpus, hábeas data



y de cumplimiento, iniciadas ante los jueces respectivos, el Tribunal está constituido por dos Salas, con tres miembros cada una. Las resoluciones requieren tres votos conformes.

En caso de no reunirse el número de votos requeridos cuando ocurra alguna de las causas de vacancia que enumera el artículo 16 de esta Ley, cuando alguno de sus miembros esté impedido o para dirimir la discordia se llama a los miembros de la otra Sala, en orden de antigüedad, empezando del menos antiguo al más antiguo y, en último caso, al Presidente del Tribunal.

El encargado de llamar al magistrado dirimente es el presidente de la sala donde se ha producido la discordia y dicho magistrado debe integrar la otra sala al momento de la discordia.<sup>350</sup> Los magistrados llamados a dirimir la discordia tienen la prerrogativa de llamar a un informe oral a fin de escuchar a las partes o utilizar las grabaciones de la audiencia original.<sup>351</sup> Esta situación puede complicarse hasta extremos donde la discordia se mantiene involucrando a la totalidad de magistrados del TC.

#### 4.1.6. El trámite de los expedientes en la Secretaría Relatoría III



##### 4.1.6.1. Las firmas finales

Luego que los expedientes (del pleno o sala) han sido estudiados por los asesores y elaborados los proyectos de sentencias o resoluciones; revisados por los coordinadores de las comisiones de trabajo; estudiados, revisados y rubricados por los magistrados ponentes y los demás magistrados; tanto los casos que se debaten en el pleno o no, los expedientes y los proyectos son devueltos a la Secretaría Relatoría o a las secretarías de salas, según corresponda, para la

350 Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional:

«Artículo 11-A.- El magistrado llamado para dirimir la discordia es aquel que se encuentra integrando la otra Sala al momento que surge la discordia.

El llamado lo hace el Presidente de la Sala o el magistrado más antiguo que participó en la vista de la causa.

[...].».

351 Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional:

«Artículo 11.-

[...]

En tales casos, el llamado puede usar la grabación de la audiencia realizada o citar a las partes para un nuevo informe».

preparación del formato final de la sentencia o resolución en papel oficial del Tribunal Constitucional para la firma final de los magistrados intervinientes en el caso.

Este también es un trámite único que, en el caso del Perú, solo se realiza en el Tribunal Constitucional. Su objeto es establecer varios controles previos, de fondo y de forma, para que las sentencias y resoluciones del pleno o de las salas sean publicadas con la mayor corrección posible. Las firmas finales son el último paso antes de su publicación.

#### **4.1.6.2. La publicación de las resoluciones y sentencias**

Una vez que las sentencias y resoluciones cuentan con todas las firmas finales de los magistrados que intervienen en el caso, el secretario relator hace una última revisión y firma la sentencia o resolución, y dispone su publicación en la página web del Tribunal Constitucional: [http://www.tc.gob.pe/tc\\_sentencias\\_webnv.php](http://www.tc.gob.pe/tc_sentencias_webnv.php)



236

De conformidad con el artículo 204.º de la Constitución Política del Perú, la sentencia del Tribunal que declara la inconstitucionalidad de una norma se publica en el *Diario Oficial El Peruano*.

En relación a la publicación de las sentencias en el *Diario Oficial El Peruano*, la cuarta disposición final del Código Procesal Constitucional dispone:

##### Cuarta.- Publicación de sentencias

Las sentencias finales y las resoluciones aclaratorias de las mismas, recaídas en los procesos constitucionales deben remitirse, dentro de las cuarentiocho horas siguientes a la fecha de su expedición, al *Diario Oficial El Peruano* para su publicación gratuita, dentro de los diez días siguientes a su remisión. La publicación debe contener la sentencia y las piezas del expediente que sean necesarias para comprender el derecho invocado y las razones que tuvo el Juez para conceder o denegar la pretensión.

Las sentencias recaídas en el proceso de inconstitucionalidad, el proceso competencial y la acción popular se publican en el diario oficial dentro de los tres días siguientes al de la recepción de la transcripción remitida por el órgano correspondiente. En su defecto,

el Presidente del Tribunal ordena que se publique en uno de los diarios de mayor circulación, sin perjuicio de las responsabilidades a que hubiera lugar.

Cuando las sentencias versan sobre normas regionales o municipales, además de la publicación a que se refiere el párrafo anterior, el Tribunal ordena la publicación en el diario donde se publican los avisos judiciales de la respectiva circunscripción. En lugares donde no exista diario que se publique los avisos judiciales, la sentencia se da a conocer, además de su publicación en el diario oficial o de circulación nacional, mediante carteles fijados en lugares públicos.

#### 4.1.7. La carga procesal

Uno de los problemas que a menudo son abordados en cada gestión presidencial del Tribunal Constitucional es el de la carga procesal. Uno de los objetivos estratégicos del TC en relación a los usuarios es «Reducir la carga procesal».<sup>352</sup> La carga procesal siempre ha sido una preocupación en el Tribunal Constitucional. De esta manera, en el año 2003 se sostenía:

Pese a que la carga procesal acumulada a fines del 2002 era de 3,636 expedientes, el TC consiguió resolver durante el año 2003 un total de 4,800 casos permitiendo el descenso de la carga procesal de 3,636 a 2,670 expedientes. En un esfuerzo por reducir la carga procesal embalsada, si descuida los expedientes que permanentemente ingresan, la meta propuesta para el 2004 es resolver 5000 expedientes de modo que se produzca una reducción gradual de la carga procesal hasta su total eliminación proyectada para el año 2007.<sup>353</sup>

El objetivo trazado en el 2003 para llegar a la carga cero en el 2007 no pudo concretarse porque, en los años 2005 y 2006, el ingreso de expedientes llegó a 10 000; duplicando el ingreso de expedientes del año 2004.<sup>354</sup>

Es un hecho que la cantidad de casos que ingresan a los órganos jurisdiccionales al año no puede ser resuelta durante ese mismo período, con lo cual cada año se incrementa la cantidad de casos pendientes de resolver

352 Tribunal Constitucional del Perú, Plan Estratégico Institucional 2013-2018, en: [http://www.tc.gob.pe/transparencia/plan\\_estrategico\\_2013.pdf](http://www.tc.gob.pe/transparencia/plan_estrategico_2013.pdf), consulta: 17 de marzo de 2014.

353 Secretaría Técnica de la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS), ob. cit., pág. 193.

354 Véase: Tribunal Constitucional del Perú, Estadísticas, en: [http://www.tc.gob.pe/tc\\_estadisticas\\_gen.php](http://www.tc.gob.pe/tc_estadisticas_gen.php), consulta: 8 de abril de 2014.



versus los casos nuevos que ingresan. Al inicio de cada año, ese acumulado constituye la carga procesal. A continuación el histórico de la carga procesal en el TC desde el 2004:<sup>355</sup>

Año	Carga procesal <sup>356</sup>
2004	4 515
2005	3 739
2006	7 492
2007	8 489
2008	6 747
2009	6 097
2010	3 655
2011	1 314
2012	2 351
2013	3 461
2014	6 660



Cabe precisar que, antes de 2004, también se tenía el mismo problema de la carga procesal.

Acercarse al ideal de la carga cero ha sido una de los objetivos de cada presidencia del TC. Desde que Javier Alva Orlandini se fijó como meta resolver la mayor cantidad de casos durante cada año de su presidencia (tres años), la política jurisdiccional del Tribunal Constitucional gira en torno de la carga procesal y de la necesidad de reducirla.

La carga procesal en el TC se puede producir por diversos factores, entre los cuales podemos mencionar:

- a) Mayor litigiosidad en determinadas materias (amparo pensionario, amparo laboral, amparo contra resoluciones judiciales, etc.).
- b) El prestigio del Tribunal Constitucional genera un efecto llamada. De esta manera, en los años 2003, 2004 y 2005, el TC se posicionó muy bien entre los órganos constitucionales. Este hecho produjo

---

355 Tribunal Constitucional del Perú, Estadísticas, en: [http://www.tc.gob.pe/tc\\_estadisticas\\_gen.php](http://www.tc.gob.pe/tc_estadisticas_gen.php), consulta: 14 de marzo de 2014.

356 La carga corresponde al 1.º de enero de cada año.

un incremento en el ingreso de casos al TC. En el 2004, ingresaron 5 104 casos; en el 2005, 10 814 casos; y en el 2006, 11 150 casos. La mayoría de estos últimos casos eran amparos en materia pensionaria y laboral, ya que la jurisprudencia del TC era bastante favorable a los demandantes.

- c) En diciembre de 2004, entró en vigencia el nuevo Código Procesal Constitucional que cambiaba el proceso de amparo alternativo por uno subsidiario o residual. Igualmente, a la luz del nuevo CPC, en el año 2005, se dictaron precedentes constitucionales en materia pensionaria y laboral que redujeron el ingreso de casos al TC. De esta manera, el ingreso de casos disminuyó 6 798 en el 2007, 7 234 en el 2008, 6 515 en el 2009 y 4 596 en el 2010.<sup>357</sup> Cabe indicar que durante los años 2011 y 2012, el promedio de ingresos ha sido de alrededor de 5 000 casos, pero, en el 2013, se ha incrementado, llegando a 8 883 casos al TC.

El ideal de la carga cero puede traer como consecuencia que el Tribunal resuelva más rápido, pero en ese caso los recursos humanos, magistrados y asesores, destinarán sus esfuerzos solo en resolver en función de la jurisprudencia vigente, aplicando «plantillas». Aparece la encrucijada número versus calidad, y eficacia versus análisis y reflexión. Es decir, el TC se puede convertir en un «guardián de la jurisprudencia» y no en un guardián de la Constitución como debe ser. No habrá mucho tiempo para el debate y la discusión interna, para evaluar cuál debe ser la mejor solución al caso, pasará a un segundo plano aplastada por la maquinaria del TC destinada a alcanzar el ideal de la carga cero.

Un ejemplo ilustrará lo que decimos. Desde 1996 hasta el año 2010, el TC declaraba improcedentes las demandas por despido sin causa o despido arbitrario si es que el demandante cobraba la indemnización por despido arbitrario o la compensación por tiempo de servicios. En el año 2010, los magistrados cambiaron dicha jurisprudencia. Se estableció como precedente que el cobro de los mencionados beneficios no impedía la interposición de

---

357 Tribunal Constitucional del Perú. En: [http://www.tc.gob.pe/tc\\_estadisticas\\_gen.php](http://www.tc.gob.pe/tc_estadisticas_gen.php), consulta: 14 de marzo de 2014.



la demanda por despido sin causa o despido arbitrario. Esta interpretación fue más ajustada al derecho al trabajo.<sup>358</sup> Es decir, el TC, durante 14 años, fue custodio de una jurisprudencia que se remontaba a la primera composición del TC.

El precedente Baylón, de enero de 2006 recaído en el Exp. N.º 0206-2005-PA/TC, tiene ocho años de aplicación y debería ser revisado considerando que hoy existe una nueva Ley Procesal del Trabajo desde el 2010, que regula vías satisfactorias para la protección de los derechos laborales.<sup>359</sup> Ese precedente se dio bajo el criterio de las vías igualmente satisfactorias. Quizá debería pensarse en un precedente en función de derechos laborales específicos. Además, fue expedido en una época en que la técnica del precedente constitucional recién se aplicaba en el Perú.<sup>360</sup>

Por tanto, si bien la preocupación por la carga procesal es justificable y deben diseñarse políticas jurisdiccionales para hacerle frente, no se debe caer en el espejismo de pensar que la disminución de la carga procesal es la finalidad del Tribunal Constitucional. Lo importante es resolver los casos conforme a la Constitución y proteger los derechos constitucionales. En ese sentido, se debe tener un equilibrio entre la justicia constitucional pronta y, sobre todo, que los casos sean resueltos de acuerdo a la Constitución y al bloque de constitucionalidad.

#### **4.1.8. Las actividades del Centro de Estudios Constitucionales**

A pesar de que, como se dijo en el punto 3.2.3.2., el CEC cuenta con un personal mínimo y gracias al esfuerzo de su actual director, el magistrado Gerardo Eto Cruz, esta dependencia del TC ha desarrollado una intensa actividad en el ámbito de la capacitación constitucional y ha publicado numerosos libros. A la luz de la labor desplegada, se hace necesario que el TC destine mayores recursos al CEC con el fin de ampliar las tareas que ejecuta. En particular, se deben desarrollar tareas de investigación de manera sostenida que facilitan la labor jurisdiccional.

358 STCP recaída en el Exp. N.º 3052-2009-PA/TC, del 23 de agosto de 2010.

359 Ley N.º 29497, Ley Procesal del Trabajo, del 15 de enero de 2010.

360 Uno de los objetivos estratégicos del TC en relación al entorno es «Revaluar los precedentes vinculantes así como las principales líneas jurisprudenciales y propender su adecuación al contexto actual». Tribunal Constitucional del Perú, Plan Estratégico Institucional 2013-2018, en: [http://www.tc.gob.pe/transparencia/plan\\_estrategico\\_2013.pdf](http://www.tc.gob.pe/transparencia/plan_estrategico_2013.pdf), consulta: 17 de marzo de 2014.



#### 4.1.8.1. Labor de capacitación

Desde su creación en la LOTC del año 2004, el Centro de Estudios Constitucionales ha venido desarrollando una labor progresiva de capacitación y difusión de diversos aspectos del derecho constitucional, del derecho procesal constitucional, de los derechos fundamentales y de la jurisprudencia constitucional. De esta manera, desde el año 2008, el CEC ofrece diplomados<sup>361</sup> y cursos de especialización,<sup>362</sup> seminarios, cursos de capacitación en conjunto con otras institucionales públicas, talleres de difusión de la jurisprudencia a nivel nacional y la Agenda Constitucional en Arequipa (conferencias mensuales) sobre temas constitucionales de actualidad.

Los cursos de especialización, los talleres de difusión de la jurisprudencia y la Agenda Constitucional han permitido que el CEC, a lo largo de los últimos años, llegue a casi todas las regiones del Perú con sus actividades<sup>363</sup>. Igualmente, desde el año 2010, las certificaciones del CEC son reconocidas por el Consejo Nacional de la Magistratura para efectos de puntaje en los concursos públicos para jueces y fiscales de todas las categorías. A la fecha, el CEC ha emitido 9 421 certificaciones en sus diversos cursos.

#### 4.1.8.2. Labor editorial

Igualmente, desde su instalación, el CEC ha desarrollado una importante labor editorial que lo ha llevado a editar 23 libros sobre doctrina constitucional nacional y extranjera, repertorios jurisprudenciales e investigaciones.<sup>364</sup>

361 Los diplomas que imparte el CEC son: Teoría de la Argumentación Jurídica e Interpretación de los Derechos Fundamentales; Derecho Procesal Constitucional; Proceso y Constitución; Teoría e Interpretación de los Derechos Fundamentales y Argumentación Jurídica. En: Tribunal Constitucional, Centro de Estudios Constitucionales, Resumen Ejecutivo 2008-2013, [http://www.tc.gob.pe/resumen\\_ejecutivo\\_cec.pdf](http://www.tc.gob.pe/resumen_ejecutivo_cec.pdf), consulta: 14 de marzo de 2014.

362 Los cursos que imparte el CEC son: Los Precedentes Vinculantes del TC; Los Derechos Previsionales en la Jurisprudencia del TC; Derechos Fundamentales, Proceso Penal y Control Constitucional; Régimen Económico y Constitución; Argumentación Jurídica; Los Derechos Laborales y Previsionales en la Jurisprudencia del TC; Género, Derechos Humanos y Constitución; y Neoconstitucionalismo y Derechos Fundamentales. En: Tribunal Constitucional, Centro de Estudios Constitucionales, Resumen Ejecutivo 2008-2013, en: [http://www.tc.gob.pe/resumen\\_ejecutivo\\_cec.pdf](http://www.tc.gob.pe/resumen_ejecutivo_cec.pdf), consulta: 14 de marzo de 2014.

363 Según el Resumen ejecutivo de actividades del CEC 2008- 2013, solo falta desarrollar actividades en las regiones de Huánuco y Cerro de Pasco. En: Tribunal Constitucional. Centro de Estudios Constitucionales, Resumen Ejecutivo 2008-2013, en: [http://www.tc.gob.pe/resumen\\_ejecutivo\\_cec.pdf](http://www.tc.gob.pe/resumen_ejecutivo_cec.pdf), consulta: 14 de marzo de 2014.

364 El detalle de las publicaciones puede verse en: Tribunal Constitucional, Centro de Estudios Constitucionales, en: [http://www.tc.gob.pe/cec\\_publicaciones.php](http://www.tc.gob.pe/cec_publicaciones.php), consulta: 14 de marzo de 2014.



## **4.2. La actividad de la gestión administrativa como soporte de la actividad jurisdiccional**

Para que el Tribunal Constitucional cumpla adecuadamente su función, además de la idoneidad de sus recursos humanos, es necesario un soporte administrativo que provea a los magistrados, a los asesores jurisdiccionales, al personal de los despachos, de la Secretaría Relatoría y de las salas, de todos los implementos logísticos para el óptimo desempeño de su trabajo.

Conforme al artículo 23.º del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional, el presidente del TC es la máxima autoridad administrativa. Desarrolla esta función con la colaboración del secretario general y con los jefes de las demás dependencias administrativas. A continuación se presentarán las actividades de orden administrativo que tienen una vinculación más estrecha con la función jurisdiccional del TC.

### **4.2.1. La planificación estratégica**



242

En la actualidad, la mayoría de las organizaciones modernas desarrollan su trabajo y función basado en la planificación estratégica. Las dependencias del Estado peruano la aplican y, desde hace algunos años, el Tribunal Constitucional del Perú también decidió incorporarla. El Supremo Tribunal Federal de Brasil y el Tribunal Constitucional de República Dominicana guían su actuación en base a la planificación estratégica.

La principal ventaja de incorporar la planificación estratégica a la organización es contar con un conjunto de metas claras y definidas a alcanzar en un determinado período de tiempo –corto, mediano o largo plazo. De tal manera que los recursos humanos, presupuestarios y logísticos son utilizados de una manera más racional. En el caso del Tribunal Constitucional del Perú, su incorporación tiene la ventaja de mantener políticas coherentes dado que el mandato de los magistrados es solo de cinco años y las presidencias duran dos años.

Desde 1996, año de su instalación, el TC desarrollaba la planificación estratégica conforme a los lineamientos del sistema presupuestario nacional.

Para el año 2004, el TC formuló su Plan Estratégico Sectorial Multianual 2004-2006. Para el año 2007, gracias al apoyo del proyecto JUSPER de la Unión Europea y a la GTZ-Agencia de Cooperación Alemana, durante la presidencia del Dr. César Landa Arroyo, se comienza a desarrollar un plan estratégico del Tribunal Constitucional para el período 2008-2012<sup>365</sup> conforme a las modernas tendencias de la planificación estratégica. El plan fue aprobado por el pleno en el segundo semestre de 2008 durante la presidencia del Dr. Carlos Mesía Ramírez.

El Plan Estratégico 2008-2012 del Tribunal Constitucional tenía la siguiente misión y visión:<sup>366</sup>

#### Misión

Somos el máximo intérprete de la Constitución Política del Perú. Basados en nuestra honestidad y profesionalismo, mantenemos el permanente compromiso de velar por los derechos fundamentales de los ciudadanos a través de la vigencia plena e irrestricta de la Constitución.

#### Visión

Consolidarse como la institución más legítima socialmente en la defensa de los derechos fundamentales y la afirmación de la institucionalidad jurídica del país, conformada por profesionales probos y altamente especializados con recursos y procesos organizacionales eficientes y efectivos.

El mencionado Plan Estratégico Institucional 2008-2012 tenía la siguiente estrategia general:<sup>367</sup>

Contribuir con la cohesión nacional y consolidación del Estado democrático constitucional y la institucionalidad en el país mediante el fortalecimiento de sus recursos internos y el permanente compromiso institucional de velar por el respeto de la Constitución y la vigencia plena de los derechos fundamentales.

---

365 La elaboración del Plan Estratégico 2008-2012 del Tribunal Constitucional del Perú estuvo a cargo del consultor Dr. Juan Jiménez Mayor y contó con el apoyo del Lic. Manuel Clausen Olivares y de los funcionarios del TC.

366 Tribunal Constitucional del Perú. Plan Estratégico Institucional 2008-2012, pág. 28. En: [http://www.tc.gob.pe/plan\\_estrategico\\_2008.pdf](http://www.tc.gob.pe/plan_estrategico_2008.pdf), consulta: 17 de marzo de 2014.

367 *Ibid.* pág. 29.



Igualmente, el Plan contaba con las siguientes estrategias subordinadas:<sup>368</sup>

1. Mejorar el diseño y ejecución de todos los procesos (jurisdiccionales y administrativos), orientándolos al justiciable y la ciudadanía, configurando un TC expeditivo, utilizando las tecnologías de la información, para brindar mayores y mejores servicios a los justiciables y a la ciudadanía.
2. Proveer una mejor atención a los usuarios afrontando exitosamente la carga procesal mediante la optimización en el uso de los recursos materiales, la calidad de los procesos internos y la capacidad de los recursos humanos, manteniendo el alto nivel del Gabinete de Asesores y el staff administrativo.
3. Consolidar las tareas de difusión de las funciones y la labor del TC, ante la ciudadanía, los operadores jurídicos, entidades del Estado y comunidad internacional.
4. Conformar una organización orientada al cambio continuo, adoptando las buenas prácticas y herramientas de gestión disponibles y de fácil acceso en el mercado, teniendo como eje rector del cambio, un mejor servicio al ciudadano.



Desde el año 2008 hasta el 2012, en el ámbito de gobierno institucional, el TC orientó su actividad en base a las estrategias diseñadas en el mencionado plan estratégico institucional. Los resultados fueron óptimos y se puede afirmar que el TC ejecutó la mayoría de las actividades del plan.

En el año 2012, bajo la presidencia del Dr. Ernesto Álvarez Miranda, se inició el proceso de formulación del Plan Estratégico Institucional 2013-2018 del Tribunal Constitucional a cargo de la Oficina de Planificación. Durante la gestión del presidente del TC, Dr. Óscar Urviola, se aprobó el mencionado plan que en la actualidad contempla la siguiente misión y visión del TC:<sup>369</sup>

#### Misión

Impartir justicia constitucional garantizando la supremacía constitucional y la protección de los derechos fundamentales de las personas.

---

368 *Ibid.*

369 Tribunal Constitucional del Perú, Plan Estratégico Institucional 2013 – 2018, pág. 3. En: [http://www.tc.gob.pe/transparencia/plan\\_estrategico\\_2013.pdf](http://www.tc.gob.pe/transparencia/plan_estrategico_2013.pdf), consulta: 17 de marzo de 2014.

## Visión

Consolidarnos como la institución de mayor legitimidad por el cumplimiento eficaz de nuestra misión.

Dicho plan cuenta con una estrategia general que señala lo siguiente:<sup>370</sup>

Contribuir con el desarrollo y consolidación del estado democrático de derecho y la institucionalidad del país, mediante el fortalecimiento integral de la organización y el permanente compromiso de velar por la supremacía constitucional y la protección de los derechos fundamentales de las personas.

Las estrategias subordinadas son las siguientes:<sup>371</sup>

1. Mejorar el diseño y ejecución en todos los procesos (jurisdiccionales y administrativas), orientándolos al ciudadano, configurando un Tribunal Constitucional efectivo, para brindar mayores y mejores servicios.
2. Proveer una mejor atención a los ciudadanos, manteniendo y optimizando el alto nivel de los funcionarios, asesores jurisdiccionales y el personal administrativo.
3. Desarrollar y mejorar mecanismos de información y comunicaciones para la difusión de las funciones y la labor del TC, ante la ciudadanía, entidades del Estado y comunidad internacional.
4. Conformar una organización orientada a la gestión por resultados, adoptando las buenas prácticas y con alta capacidad de reacción, teniendo como eje rector del cambio un mejor servicio al ciudadano.

El Tribunal tiene ahora el reto de alcanzar los objetivos delineados en este nuevo Plan Estratégico Institucional 2013-2018. Se puede concluir que el TC ha entrado en una etapa de trabajo planificado acorde con el funcionamiento de las organizaciones modernas.

No obstante las bondades de la planificación estratégica, no se debe olvidar que es una herramienta de gestión para el ámbito administrativo y de gobierno del TC. No puede sustituir la función y finalidad del Tribunal consagradas en la Constitución, su Ley Orgánica y el CPC, que consiste en efectuar el control de constitucionalidad de las leyes y la vigencia efectiva de los derechos fundamentales a través de la resolución de los casos que le llegan para ser resueltos. Se debe tener presente que el Tribunal Constitucional es un órgano constitucional y jurisdiccional, y como tal la primera prioridad

370 *Ibid.* pág. 14.

371 *Ibid.* pág. 15.



es resolver los casos de la mejor manera posible de acuerdo al sistema constitucional peruano en un tiempo razonable.

#### 4.2.2. El presupuesto

El presupuesto es el principal instrumento de gestión económico y financiero con el que cuenta el Tribunal Constitucional del Perú para hacer realidad el cumplimiento de su función. Es el marco de referencia para el pago de las remuneraciones de los magistrados y servidores del TC, para solventar los gastos que demandan los servicios administrativos internos, y para la renovación de los equipos y *software* informáticos. Asimismo, para el traslado de los magistrados y funcionarios a la sede de Arequipa, para la implementación y desarrollo de proyectos de mejoras en la gestión jurisdiccional y administrativa, y para los gastos que demanda el funcionamiento del Centro de Estudios Constitucionales.

El presupuesto del Tribunal Constitucional del Perú se ha incrementado en los últimos años debido, entre otras razones, al aumento de la carga procesal. Este supuso un crecimiento del Gabinete de Asesores y personal. Asimismo, la creación del CEC también determinó un mayor presupuesto, el Proyecto de Inversión Pública Nueva Sede del TC en Lima y la remodelación de la sede del TC en Arequipa.



#### Presupuestos del Tribunal Constitucional 2008-2014<sup>372</sup>

(millones de nuevos soles)

2008	18'663,000.00
2009	20'567,000.00
2010	21'521,000.00
2011	24'591,542.00
2012	26'955,764.00
2013	52'288,520.00 <sup>373</sup>
2014	28'724,000.00

372 Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, Transparencia Económica Perú, en: <http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/mensual/default.aspx?y=2012&ap=ActProy>, consulta: 5 de abril de 2014.

373 Del monto total del presupuesto del 2013, 25'000,000 millones de soles corresponden a la compra del terreno del Proyecto de Inversión Pública, aprobado por el SNIP-MEF, construcción de la sede del TC en Lima y remodelación de la sede del TC en Arequipa, valorizado en 47'440,403 millones de soles. En: Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, <http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/mensual/default.aspx?y=2013&ap=ActProy>; y, <http://ofi.mef.gob.pe/bp/ConsultarPIP/frmConsultarPIP.asp?txtCodigo=170062&accion=consultar>, consulta: 5 de abril de 2014.

### 4.2.3. La política de administración de personal

La moderna gestión pública o privada enfatiza especialmente en los recursos humanos de una organización. En ese sentido, se deben crear las condiciones para un adecuado entorno laboral que permita que los servidores públicos del TC cumplan con mística, compromiso y responsabilidad las tareas en los ámbitos jurisdiccional y administrativo de apoyo a la labor de los magistrados.

Como se ha mencionado, punto 3.2.2.2., una de las fortalezas del TC son sus recursos humanos y su permanente capacitación por iniciativa individual o auspiciada por el TC. Tanto para los servidores del área jurisdiccional<sup>374</sup> como del área administrativa.<sup>375</sup> De esta manera, en el año 2008, el Plan Estratégico Institucional 2008-2012, reconocía el esfuerzo del TC por capacitar a su personal:

Un elemento importante que el TC peruano ha desarrollado con gran intensidad es la capacitación de su personal. No olvida el TC que el componente humano es fundamental en una institución de esa naturaleza que tiene marginales componentes tecnológicos o de otro tipo. Considera así que la mejor apuesta es por mejorar las capacidades del recurso humano, por lo que ha venido desarrollando desde los últimos años una sistemática preocupación por capacitar a

374 Los asesores del Tribunal Constitucional fueron beneficiarios de programas de capacitación, auspiciados por el proyecto Jusper de la Unión Europea y el TC, durante los años 2006 y 2007, como postulados en derechos fundamentales y derecho procesal constitucional en el Centro de Educación Continua de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Estancias profesionales en los tribunales constitucionales de España, Italia y Colombia; en la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica; en las cortes supremas de México y Argentina; en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en Francia durante los años 2006, 2007 y 2008. Licencias con goce de haber o sin goce de haber para estudios de maestría en España, Italia, Canadá y Estados Unidos; estudios de doctorado en Alemania, España y Canadá en los últimos años. Participación en seminarios internacionales en Uruguay, Argentina, Guatemala y Colombia. Tribunal Constitucional, memorias institucionales de los años 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012.

375 Entre los años 2006 a 2008, los principales funcionarios administrativos asistieron a un Diplomado de Gestión Pública en la Escuela Superior de Administración de Negocios (ESAN) y el Proyecto Jusper de la Unión Europea financió un curso de Gestión Pública en la Universidad del Pacífico para los trabajadores administrativos del TC. Igualmente, en el año 2012, el Proyecto de Mejoramiento de los Servicios de Justicia (PMSJ) del Banco Mundial y el TC auspiciaron para los principales funcionarios del área jurisdiccional y administrativa un Diplomado de Alta Dirección y Gerencia del Sector Justicia en la Escuela de Posgrado de la Universidad del Pacífico. Asimismo, bajo el mismo proyecto, funcionarios del área administrativa participaron en un diplomado de Gestión Pública en el Instituto de Gobierno de la Universidad de San Martín de Porres. Tribunal Constitucional, memorias institucionales de los años 2006, 2007, 2008 y 2012.



las personas que ejercen funciones sustantivas y administrativas en el TC.<sup>376</sup>

Definitivamente la apuesta por una alta capacitación de los asesores jurisdiccionales y del personal administrativo del TC redundará en elevar la calidad del trabajo jurisdiccional, considerando que este es el personal permanente de la institución.

#### **4.2.4. Las tecnologías de la información**

Las tecnologías de la información constituyen una de las grandes revoluciones de finales del siglo XX y principios del siglo XXI. Han mudado la vida cotidiana de las personas permitiendo que estén conectadas en tiempo real sin importar el lugar del mundo en que se encuentren. Asimismo, han mejorado en calidad y tiempo los procesos internos de las organizaciones para la producción de bienes y servicios.

Las organizaciones del Estado no escapan a este cambio y gracias a dichas tecnologías puede haber un mejor, rápido y eficiente servicio público. Los órganos jurisdiccionales llenos de expedientes, escritos y trámites interminables, incorporan la tecnología informática para mejorar sus procedimientos internos e informatizar prácticamente todos los pasos para que el justiciable tenga una respuesta rápida y eficaz a su pedido.

##### **4.2.4.1. La página web y la transmisión de las audiencias por Internet**

En la actualidad, prácticamente la mayoría de los tribunales constitucionales tienen una página web y por tanto están en la Red, en el mundo virtual. En ella se informa de la composición del colegiado, la trayectoria de sus magistrados, las competencias y atribuciones del Tribunal, las decisiones más importantes día por día, buscadores de jurisprudencia sistematizada, memorias institucionales, actividades diarias del Tribunal y sus magistrados, información sobre el uso de su presupuesto, oportunidades laborales, noticias relevantes en vídeo o imágenes. Es la ventana o puerta de entrada para conocer la labor que cumple este órgano constitucional.

---

376 Tribunal Constitucional del Perú, Plan Estratégico Institucional 2008 – 2012, pág.15. En: [http://www.tc.gob.pe/plan\\_estrategico\\_2008.pdf](http://www.tc.gob.pe/plan_estrategico_2008.pdf), consulta: 17 de marzo de 2014.



En el caso del Tribunal Constitucional del Perú, como se ha mencionado, las audiencias públicas constituyen un paso obligado en la formación de la decisión del caso, y, al ser públicas, las partes, los abogados y la ciudadanía, forman su propia opinión del caso que luego podrá ser contrastada con la decisión de los magistrados constitucionales. En ese sentido, el Tribunal Constitucional del Perú transmite las audiencias públicas, en tiempo real, por Internet a través de su página web, con lo cual trata de acercar la justicia constitucional a la población.<sup>377</sup>

#### 4.2.4.2. El expediente virtual

Algunas cortes supremas de América Latina apuestan firmemente por el desarrollo informático, modificando sus prácticas internas a través del llamado expediente electrónico o expediente virtual, como en Costa Rica y Brasil. Si bien es un proceso que se ha desarrollado en la última década en las cortes supremas de los países mencionados y no abarca a todo el aparato judicial, en un futuro próximo, cada vez más instancias judiciales se incorporarán.

En la visita que se efectuó al Supremo Tribunal Federal (STF) y al Superior Tribunal de Justicia (STJ) del Brasil<sup>378</sup> se comprobó el impresionante desarrollo de ambos órganos jurisdiccionales en materia de informática aplicada a los procedimientos y procesos jurisdiccionales. Ambos tribunales han desarrollado modelos de expediente virtual. En el caso de los procesos que se tramitan ante STF, más del 70% de los casos ya se hacen de manera virtual. En el caso del STJ, el 100% de los casos que llegan de los diferentes tribunales regionales federales son digitalizados e incorporados al expediente virtual para su trámite ante dicha instancia.

En el caso del Perú, durante el año 2011, considerando la ventaja de ser un órgano constitucional relativamente pequeño, por iniciativa del presidente de ese entonces, Carlos Mesía Ramírez, se desarrolló una solución informática llamada *expediente virtual* y se hicieron ensayos y pruebas.<sup>379</sup> Sin

377 El Supremo Tribunal Federal del Brasil cuenta con un canal de televisión, *TV Justicia*. Transmite en vivo las sesiones plenarias y audiencias públicas del Supremo Tribunal Federal. Dicho Tribunal también cuenta con una emisora radial. En el caso del TC peruano, las sesiones de pleno no son públicas, pero las audiencias sí.

378 Visita del autor de este trabajo al Supremo Tribunal Federal y Superior Tribunal de Justicia de Brasil, en el marco del Programa Joaquim Nabuco de Intercambio de Funcionarios Judiciales de Mercosur a la ciudad de Brasilia en febrero de 2013.

379 Tribunal Constitucional, Memoria 2011.



embargo, durante el 2012, el proyecto se detuvo. En la actualidad, el Plan Estratégico Institucional 2013-2018 incorpora como uno de sus objetivos estratégicos, en relación a los procesos, implementar el *expediente digital*.

Las ventajas de pasar del expediente tradicional en papel al *expediente virtual*, o *expediente digital*, se pueden resumir en las siguientes:

- a) Es ecológicamente aconsejable porque disminuye el consumo de papel.
- b) Ahorra espacio destinado para almacenar los expedientes. Basta concurrir al archivo de alguna dependencia judicial para comprobar los ambientes atiborrados de expedientes.
- c) Ahorro en tiempo y costos porque ya no se trasladarían en físico voluminosos expedientes del Poder Judicial (Lima y regiones) al Tribunal Constitucional.
- d) El acceso a un *expediente virtual*, para su estudio y revisión, puede ser efectuado de manera simultánea por los siete magistrados y sus asesores. No como ahora que cada expediente tiene que ser trasladado de despacho en despacho.
- e) Las votaciones de los casos de salas y de pleno, que se dan por el sistema de votación por despacho, podrían hacerse de manera simultánea a través del sistema del expediente virtual.
- f) La incorporación de la firma digital ahorra tiempo pues la firma también es simultánea. Los magistrados no tienen que rubricar y firmar miles de sentencias y resoluciones cada año.
- g) Se destina mayor tiempo para analizar mejor los casos y desarrollar la jurisprudencia del TC.



#### 4.2.5. La política de comunicaciones

Se suele afirmar que los tribunales y las cortes hablan por sus sentencias. Pero si la voz del Tribunal Constitucional no se escucha entonces no se difunden los contenidos de sus sentencias y resoluciones. Si el Tribunal no comunica lo que tiene que decir en forma clara y sencilla a los ciudadanos y agentes estatales, se aísla. Las decisiones del Tribunal deben ser conocidas y para ello tienen que ser difundidas.

En ese sentido, los tribunales constitucionales, a menudo, se ven expuestos a resolver grandes conflictos políticos, económicos o sociales, en su manifestación jurídica. Por ello, no pocas veces los tribunales constitucionales se enfrentan a una crítica demoledora de los medios de comunicación. Quienes, muchas veces, no valoran las decisiones del TC con criterios jurídicos, sino con criterios políticos; dependiendo de la línea editorial del medio.<sup>380</sup>

En un mundo interconectado con medios de comunicación globales, con canales y radios de noticias las 24 horas del día, los tribunales constitucionales son una fuente generadora de noticias relevantes para la sociedad. Este hecho puede generar la ventaja de que cuando se trata de una decisión relevante del TC se pueden usar los medios de comunicación masiva para difundirla y con ello destacar la labor del TC.

Para hacer frente a estos problemas propios de los órganos jurisdiccionales el Tribunal Constitucional del Perú, en su tercera estrategia subordinada del Plan Estratégico Institucional 2013-2018 propone: «Desarrollar y mejorar mecanismos de información y comunicaciones para la difusión de las funciones y la labor del TC, ante la ciudadanía, entidades del Estado y comunidad internacional». En esa línea considera como objetivos estratégicos a alcanzar:

- a) Implementar el plan de difusión y capacitación sobre derechos fundamentales de las personas.
- b) Informar adecuadamente a los ciudadanos y grupos organizados la jurisprudencia del TC.
- c) Innovar en el uso de medios de comunicación masivos.

#### **4.2.5.1. Las notas de prensa de los casos resueltos**

Al igual que otros tribunales constitucionales, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos o la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Tribunal Constitucional del Perú, desde hace varios años, recurre a las notas

<sup>380</sup> Participación del autor en la V Conferencia de Secretarios Generales de Tribunales Constitucionales de la Comisión de Venecia, del 13 al 15 de abril del año 2012, en Yerevan, Armenia. El segundo punto de la agenda fue la crítica negativa a las decisiones de los tribunales constitucionales. En aquella oportunidad, se pudo comprobar que las decisiones de los tribunales constitucionales de los países de Europa del este, al igual que el TC del Perú, se enfrentan a una prensa que las analiza con apasionamiento y sin mayor rigor jurídico.



de prensa oficiales para dar a conocer la decisión del Tribunal en algún caso de relevancia o cuando establece algún precedente o criterio jurisprudencial vinculante.

Las notas de prensa tienen como finalidad explicar de manera breve y clara, para un público no especializado, el caso y el sentido de la decisión. Son colocadas en la página web del TC. En el Perú, las notas de prensa del TC son muy bien recibidas por los periodistas de todos los medios de comunicación (televisivo, radial y escrito), porque les facilitan la tarea de informar. Asimismo, son difundidas a través de las cuentas de Facebook y Twitter que implementó el Tribunal Constitucional en el año 2011.

#### 4.2.5.2. El programa de televisión *Tus derechos*

A principios del 2009, por iniciativa del magistrado Carlos Mesía Ramírez, el Tribunal Constitucional decidió producir un programa de televisión semanal llamado *Tus derechos*, con la finalidad de difundir los valores de la Constitución, explicar y difundir los derechos fundamentales y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. El programa dura media hora y combina un informe periodístico y dos entrevistas a especialistas de diversas disciplinas para que, de manera sencilla y didáctica, expliquen un determinado aspecto del tema que se aborda en el programa.

Gracias a los fondos del Proyecto Jusper de la Unión Europea, de la GTZ-Cooperación Alemana y del propio Tribunal Constitucional, se pudo emitir el programa en el canal del Congreso y en el canal del Estado, TV Perú, canal 7, durante todo el año 2009. Para el año 2010, el Tribunal asumió por completo el financiamiento de la producción del programa. En el año 2011, el Tribunal Constitucional decide encargar a TV Perú la producción del programa, situación que sigue hasta la fecha de elaboración del presente trabajo (primer semestre de 2014).

Este año 2014, el programa entra en su sexto año de emisión ininterrumpida. Se han transmitido 188 programas sobre diversos temas de derechos fundamentales, de la Constitución, se han comentado los casos resueltos por el TC y se han entrevistado a más de 370 especialistas de diversas disciplinas. El programa se emite todos los sábados a las 9:30 a.m. a nivel nacional por TV Perú, canal 7.<sup>381</sup>

381 Las emisiones de todos los programas pueden verse en: Tribunal Constitucional. Programa *Tus derechos*. En: [http://www.tc.gob.pe/tc\\_programatv\\_tusder.php](http://www.tc.gob.pe/tc_programatv_tusder.php), consulta: 18 de marzo de 2014.



#### 4.2.5.3. El boletín institucional

Dentro de su política de comunicaciones, el Tribunal Constitucional edita, en versión impresa, en convenio con el *Diario Oficial El Peruano*, el boletín institucional todos los meses desde octubre de 2008. Con 56 ediciones, el boletín se difunde como encarte con el *Diario Oficial El Peruano* a nivel nacional y otra parte se distribuye al público que acude a las dependencias judiciales en Lima, con un tiraje de 15 000 ejemplares.

El boletín informa sobre las decisiones más importantes del mes en un lenguaje periodístico. La editorial suele estar a cargo de cada magistrado, rotativamente. Incluye también artículos de opinión y entrevistas. Además, difunde las actividades del Tribunal, del CEC y de los magistrados. Se edita en formato de periódico.

#### 4.2.6. Las relaciones internacionales

Como se comentó en el punto 2.4.1., la expansión de los tribunales, cortes y consejos constitucionales en el mundo ha generado que los tribunales constitucionales mantengan relaciones de cooperación e intercambio de experiencias en materia de justicia constitucional. A menudo, los problemas constitucionales complejos que debe resolver un tribunal de un determinado país ya han sido resueltos por otros tribunales. Del mismo modo, los problemas sobre la organización y funcionamiento pueden ser solucionados acudiendo a la experiencia comparada. Por ello, un tribunal constitucional moderno mantiene relaciones internacionales con otros tribunales y participa de los encuentros de tribunales constitucionales a nivel regional y mundial.<sup>382</sup>



##### 4.2.6.1. La participación de los magistrados en las conferencias sobre la jurisdicción constitucional

Los magistrados del Tribunal Constitucional del Perú, desde hace varios años, participan de los encuentros institucionales de cortes y tribunales constitucionales. A saber: la Conferencia de Presidentes y Magistrados Constitucionales de Latinoamérica, auspiciada por la Fundación Konrad

---

<sup>382</sup> La participación de los magistrados del Tribunal Constitucional en los diversos eventos internacionales en materia de jurisdicción constitucional puede consultarse en las memorias institucionales del TC desde el 2005 hasta el 2013.

Adenauer; la Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional; el Encuentro de Cortes Supremas y Tribunales y Cortes Constitucionales del Mercosur y de la Conferencia Mundial de Justicia Constitucional.

#### 4.2.6.2. La Comisión de Venecia

La Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, conocida como Comisión de Venecia,<sup>383</sup> es el organismo consultivo del Consejo de Europa en materia constitucional. El Perú, desde el año 2009, junto a Brasil, México y Chile, son los únicos países latinoamericanos que integran este organismo. Forman parte de la Comisión 59 países y entre sus múltiples actividades, de asistencia técnica a sus miembros, también organiza el Congreso de la Conferencia Mundial de Justicia Constitucional, cuya tercera edición se celebró en octubre de 2014 en Corea del Sur.<sup>384</sup>

El Tribunal Constitucional detenta la representación del Estado peruano ante la Comisión. El mandato es por cuatro años y el primer representante designado por el Perú fue el magistrado Carlos Mesía Ramírez y el sustituto, el magistrado Gerardo Eto Cruz para el período 2009-2013.



383 «The European Commission for Democracy through Law –better known as the Venice Commission as it meets in Venice– is the Council of Europe’s advisory body on constitutional matters. **The role** of the Venice Commission is to *provide legal advice* to its member states and, in particular, to help states wishing to bring their legal and institutional structures into line with European standards and international experience in the fields of democracy, human rights and the rule of law. It also helps to ensure *the dissemination and consolidation of a common constitutional heritage*, playing a unique role in conflict management, and provides “emergency constitutional aid” to states in transition. The Commission has **59 member states**: the *47 Council of Europe member states*, plus *12 other countries* (Algeria, Brazil, Chile, Israel, Kazakhstan, the Republic of Korea, Kyrgyzstan, Morocco, Mexico, Peru, Tunisia and the USA). The European Commission and OSCE/ODIHR participate in the plenary sessions of the Commission. Its **individual members** are university *act in their individual capacity* professors of public and international law, supreme and constitutional court judges, members of national parliaments and a number of civil servants. They are *designated for four years* by the member states, but, Gianni Buquicchio has been President of the Commission since December 2009. The Commission works in **three areas**:

- democratic institutions and fundamental rights
- constitutional justice and ordinary justice
- elections, referendums and political parties.

Its **permanent secretariat** is located *in Strasbourg*, France, at the headquarters of the Council of Europe. Its **plenary sessions** are held *in Venice*, Italy, at the Scuola Grande di San Giovanni Evangelista, *four times a year* (March, June, October and December)». Venice Commission, en: [http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01\\_Presentation](http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation) , consulta: 5 de abril de 2014.

384 El primer congreso de la Conferencia Mundial de Justicia Constitucional se desarrolló en Ciudad del Cabo, Sudáfrica, 2009; y el segundo, en Río de Janeiro, Brasil, 2011.

En la actualidad, el representante es el presidente del TC, magistrado Óscar Urviola Hani, y el sustituto, el exmagistrado Carlos Mesía Ramírez para el período 2013-2017. A lo largo de los últimos años, los representantes del Perú han participando en las sesiones plenarias de la Comisión de Venecia.

Igualmente, el Tribunal y la Comisión de Venecia han organizado algunas actividades conjuntas. En abril de 2010, organizaron un seminario internacional sobre derechos fundamentales, y, en julio de 2010, el Perú recibió la visita del presidente de la Comisión de Venecia, Gianni Buquicchio. En mayo de 2013, el Tribunal Constitucional del Perú, organizó, con el auspicio de la Comisión de Venecia, la conferencia internacional *El acceso individual a la justicia constitucional en América Latina*, que se celebró en Arequipa y contó con delegados de la mayoría de los tribunales y salas constitucionales y cortes supremas de América Latina.<sup>385</sup> En setiembre del mismo año, se publicaron todas las ponencias en un libro con el mismo título de la conferencia.<sup>386</sup>



---

385 Los detalles de la conferencia internacional en: Tribunal Constitucional del Perú: [http://www.tc.gob.pe/tc\\_conferencia\\_052013.php](http://www.tc.gob.pe/tc_conferencia_052013.php) , consulta: 18 de marzo de 2014.

386 Tribunal Constitucional del Perú, *El acceso a la justicia constitucional en América Latina* (ponencias presentadas en la conferencia internacional celebrada durante los días 29,30 y 31 de mayo de 2013 en Arequipa-Perú), Tribunal Constitucional, Lima, 2013, 243 págs.



## **V. Propuestas de mejora para la organización y funcionamiento del Tribunal Constitucional del Perú**

### **5.1. A nivel del Tribunal Constitucional**

#### **5.1.1. Retomar la política de audiencias públicas descentralizadas en las sedes de las cortes superiores de la República**

El artículo 1.º de la LOTC establece que el Tribunal Constitucional puede tener sesiones en cualquier otro lugar de la República.<sup>387</sup> Como ha quedado explicado en el punto 4.1.2., el Tribunal Constitucional desarrolló una intensa política de audiencias públicas descentralizadas durante el período 2005-2008, que llevó al pleno a todas las regiones del Perú y a más de 100 provincias. Dicha política, luego, dejó de realizarse y, durante los años 2009 a 2013, el Tribunal concentró prácticamente todas sus audiencias públicas en Lima y Arequipa, salvo algunas audiencias descentralizadas fuera de sus dos sedes. Las audiencias públicas descentralizadas se desarrollaban en las sedes de las cortes superiores de los distritos judiciales o en las universidades públicas o privadas de la región.

Con base en la experiencia descrita y sin llegar al extremo de tener que visitar todas las regiones y provincias del Perú, se propone retomar la política de audiencias públicas descentralizadas de manera planificada cada cinco años. Celebrar audiencias públicas en las diferentes cortes superiores de los distritos judiciales de la República a través del pleno, cuando lo amerite, o de las salas. Esto con el fin de que, al cabo de un quinquenio, se hayan podido celebrar audiencias públicas en todos los distritos judiciales del Perú, a modo de reforzar el circuito de la jurisdicción constitucional.

---

<sup>387</sup> Esta disposición explica la búsqueda de un equilibrio para la disposición de la LOTC que establece que la sede del TC es la ciudad de Arequipa.

Desde 1996 hasta marzo de 2014, el 48.59% de los casos fueron de Lima y el resto, de las demás regiones.<sup>388</sup> Por ello la incidencia de celebrar audiencias descentralizadas no incidiría mucho en el funcionamiento regular del TC.

Utilizando como base la propuesta de reforma constitucional de la bancada nacionalista y del congresista Omar Chehade Moya<sup>389</sup> (en la parte que se refiere al agrupamiento de las regiones para que sus casos sean resueltos por las salas del Tribunal Constitucional), sea modificada y adecuada a la actual composición de siete magistrados.

Por ello, las audiencias públicas deben planificarse cada año en función de las regiones y de la carga procesal proyectada del año anterior. Se propone la conformación de cinco macrorregiones:

- a) Macrorregión Sur: Arequipa, Cusco, Madre de Dios, Moquegua, Puno y Tacna. Esta concentra el 12% de los casos ingresados al TC desde 1996.
- b) Macrorregión Centro: Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, Pasco y Ucayali. Esta concentra el 17.38% de los casos ingresados al TC desde 1996.
- c) Macrorregión Norte: Áncash, La Libertad, Lambayeque, Piura y Tumbes. Esta concentra el 18.89% de los casos ingresados al TC desde 1996.
- d) Macrorregión Nororiental: Amazonas, Cajamarca, San Martín y Loreto. Esta concentra el 3.05% de los casos ingresados al TC desde 1996.
- e) Macrorregión Lima: Callao, Lima Metropolitana y Lima provincias. Esta concentra el 48.59% de los casos ingresados al TC desde 1996.

En función del agrupamiento de los casos por regiones, se propone el siguiente esquema de audiencias públicas descentralizadas:

- a) Se mantienen las audiencias públicas de pleno en Lima y Arequipa.

---

388 Tribunal Constitucional. Estadísticas. Expedientes ingresados por procedencia geográfica desde 1996 hasta el 21 de marzo de 2014. En: [http://www.tc.gob.pe/tc\\_estadisticas\\_gen.php](http://www.tc.gob.pe/tc_estadisticas_gen.php) , consulta: 24 de marzo de 2014.

389 Congreso de la República, Proyecto de Ley N.º 2961-2013-CR del 19 de setiembre de 2013, Proyecto de Ley de reforma constitucional del artículo 201 en materia de jurisdicción constitucional, pág. 3. En: <http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2011.nsf> , consulta: 24 de marzo de 2014.



- b) Se mantienen las audiencias públicas de la salas, primera y segunda, en Lima, para la Macrorregión Lima (a menos que por acuerdo de pleno se decida celebrar alguna audiencia en los distritos judiciales de Lima y Callao), y en Arequipa para la Macrorregión Sur (salvo que por acuerdo de pleno se decida hacerlo en algún otro distrito judicial de la Macrorregión Sur).
- c) El TC programará audiencias públicas en los distritos judiciales de la Macrorregión Centro, de la Macrorregión Norte y de la Macrorregión Nororiental.
- d) Preferentemente, las audiencias descentralizadas, se celebrarán en las ciudades sede de las cortes superiores, a fin de fortalecer el circuito de la jurisdicción constitucional.
- e) Con este intercambio se consigue que todos los magistrados puedan conocer *in situ* la problemática constitucional en materia de derechos fundamentales en cada una de regiones del Perú y se retoma una política jurisdiccional descentralizada.

### **5.1.2. Implementar una política jurisdiccional de resolución de casos eficaz y oportuna**



Como se explicó anteriormente, se debe mantener un equilibrio entre la disminución de la carga procesal y la calidad de las sentencias y resoluciones de los casos. En ese sentido, si bien la carga cero es un objetivo difícil de alcanzar, se deben mantener estándares razonables de carga procesal y tiempos oportunos para la resolución de los casos. Asimismo, es necesario desarrollar una política jurisdiccional de actualización de los criterios jurisprudenciales y de los precedentes del TC a fin de dar mejores soluciones a los casos sobre violación de los derechos fundamentales.

### **5.1.3. Retomar la versión electrónica de la *Gaceta Constitucional***

La séptima disposición final del Código Procesal Constitucional crea la *Gaceta Constitucional*:

Séptima.-. Gaceta Constitucional

La Gaceta Constitucional es el órgano oficial del Tribunal Constitucional y será editada periódicamente, sin perjuicio de otras

compilaciones oficiales y de la publicación electrónica de su jurisprudencia. En ella el Tribunal Constitucional dará cuenta de sus actividades, publicará los documentos relacionados con su marcha institucional, así como las resoluciones finales de los procesos constitucionales de su competencia. Esta publicación se hace con independencia de la que efectúe obligatoriamente el Diario Oficial El Peruano.

El Tribunal Constitucional debe contar con una publicación oficial que, con el rigor jurídico que corresponde, recopile trimestral o cuatrimestralmente la integridad de sus sentencias relevantes y otros documentos relacionados con la marcha institucional.

#### **5.1.4. Edición oficial del TC de las normas legales modificadas por las sentencias de inconstitucionalidad en la *Gaceta Constitucional***

Cuando el Tribunal Constitucional emite una sentencia de inconstitucionalidad, deroga o interpreta alguna o varias disposiciones de la ley impugnada,<sup>390</sup> los abogados, los jueces, los funcionarios, profesores y alumnos de derecho, y los ciudadanos deben acudir a la ley y a la sentencia del TC para saber si una disposición sigue vigente o cómo debe ser interpretada a partir de la sentencia de inconstitucionalidad. Es una tarea delicada y, a veces, el operador jurídico no dispone del tiempo necesario para dicho trabajo, y el ciudadano no tiene la pericia necesaria para dicha tarea. Por ello, quién mejor que el propio Tribunal para determinar el nuevo sentido de la norma.

Para resolver este problema y facilitar la tarea a los operadores del Derecho, el profesor José Carlos Remotti Carbonell, ha editado el *Estatuto de Cataluña*,<sup>391</sup> que fue objeto de siete sentencias de inconstitucionalidad, con las modificaciones que las sentencias hacían en cada artículo impugnado.<sup>392</sup>

390 Desde 1996 hasta el 6 de abril de 2014, el TC ha emitido 410 sentencias de inconstitucionalidad. Tribunal Constitucional, en: [http://www.tc.gob.pe/tc\\_estadisticas\\_gen.php](http://www.tc.gob.pe/tc_estadisticas_gen.php) , consulta: 6 de abril de 2014.

391 Remotti Carbonell, José Carlos, *El Estatuto de Autonomía de Cataluña y su interpretación por el Tribunal Constitucional*, ob. cit., 379 págs.

392 «En el conjunto de tales sentencias el Tribunal Constitucional declaró sin efecto partes del preámbulo; declaró 14 artículos afectados de una o más inconstitucionalidades, incorporó al fallo 27 interpretaciones conformes; y en general, estableció jurisprudencia constitucional vinculante para 134 artículos, además de dejar sentados criterios, por ejemplo, sobre la posición y encaje de



De modo que, en palabras del profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Barcelona, Francesc de Carreras, dicho libro es una guía útil para leer el Estatuto de Cataluña, después de las sentencias del TC español.<sup>393</sup>

Tomando el trabajo realizado por Remotti, se propone que el Tribunal Constitucional del Perú, cada vez que dicte una sentencia de inconstitucionalidad, que derogue o altere el sentido de alguna norma legal, prepare una versión oficial del nuevo texto y la publique en la *Gaceta Constitucional* del TC. El Tribunal Constitucional debería emprender este trabajo con las 410 sentencias de inconstitucionalidad dictadas hasta la culminación de este trabajo. Asimismo, después de concluida esa tarea, se podría comenzar con todas las sentencias del TC dictadas en otros procesos constitucionales que alteren el sentido de las normas legales.

## 5.2. A nivel de la relación Tribunal Constitucional - Poder Judicial

### 5.2.1. Implementar el Circuito de la jurisdicción constitucional y crear los juzgados constitucionales, y salas constitucionales de segunda instancia a nivel de los distritos judiciales con significativa carga en materia constitucional



Como ya se explicó, punto 2.4., la Constitución Política del Perú y la legislación procesal constitucional diseñan un circuito de la jurisdicción constitucional que debe ser implementado. En ese sentido, se propone que el Tribunal Constitucional solicite al Consejo Ejecutivo del Poder Judicial la creación de

---

los Estatutos de Autonomía en el ordenamiento jurídico, sobre aspectos de procedimiento, efectos de tales sentencias, así como sobre la proyección de éstas respecto a otros Estatutos de Autonomía». Remotti Carbonell, José Carlos, *El Estatuto de Autonomía de Cataluña y su interpretación por el Tribunal Constitucional*, ob. cit., pág. 31.

393 «Es por ello que el Estatuto debe ser leído con las correcciones que la sentencia introduce, para lo cual una guía sumamente útil es el libro del profesor José Carlos Remotti, *El Estatuto de Autonomía de Cataluña y su interpretación por el Tribunal Constitucional* (Bosch editor, Barcelona, 2011), que tras cada artículo estatutario sintetiza la doctrina constitucional y reproduce los párrafos esenciales que la justifican. Cargos públicos, funcionarios y periodistas deberían tener este libro siempre a mano para navegar con una cierta seguridad por los difíciles vericuetos que resultan de combinar texto y sentencia». Carreras, Francesc de, «La famosa disposición adicional», en: *La Vanguardia*, del 12 de abril de 2012, Barcelona, pág. 22.

juzgados y salas constitucionales en los distritos judiciales que tengan una significativa carga procesal de amparos, *habeas data* y cumplimiento.

En caso de que el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial no sea receptivo a la solicitud, el TC debería hacer uso de su iniciativa legislativa, prevista en el artículo 4.º de su Ley Orgánica. De esta manera, proponer un proyecto de ley sobre el circuito de la jurisdicción constitucional que establezca la creación de juzgados y salas constitucionales en las cortes superiores de la República en función de la carga procesal en materia de procesos constitucionales.

### 5.3. A nivel de magistrados

#### 5.3.1. Reforma constitucional sobre el período de los magistrados y su elección escalonada

Como ya se explicó en el punto 3.1.1., el mandato de los magistrados de cinco años no es suficiente para un adecuado ejercicio de la función, pues la tarea de un Tribunal Constitucional requiere estabilidad y períodos largos para consolidar la jurisprudencia constitucional. No se debe perder de vista que el mandato de cinco años de los magistrados constitucionales fue precisamente para limitar al TC en una época en que los constituyentes tenían dudas sobre la reinstauración del Tribunal.

Al cabo de 18 años de funcionamiento del TC y a la luz de la experiencia vivida, ampliar el mandato sería conveniente. La experiencia comparada próxima al Perú fija en nueve años el mandato de los magistrados constitucionales.<sup>394</sup> Sin embargo, considerando que en nuestro modelo no existe cese o retiro forzado, tal vez el período de siete años propuesto en el Proyecto de reforma total de la Constitución de 1993 del año 2002,<sup>395</sup> en el

394 En el Tribunal Constitucional español, la designación de los magistrados es por nueve años. En Italia, los jueces de la Corte Constitucional son nombrados por nueve años. Los miembros del Consejo Constitucional francés son nombrados por nueve años. En Chile, los miembros del Tribunal Constitucional son nombrados por nueve años. En Ecuador, los magistrados de la Corte Constitucional son nombrados por nueve años.

395 Congreso de la República, Proyecto de Ley N.º 2961-2013-CR, ob. cit., pág. 9. En el Proyecto de Ley de Reforma de la Constitución del año 2002, se propone que el mandato de los magistrados del Tribunal Constitucional sea de siete años sin reelección (art. 206). Congreso de la República, Proyecto de Reforma de la Constitución, Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales, Lima, 2002, pág. 92.



Proyecto de reforma parcial de la Constitución de la CERIAJUS<sup>396</sup> y en el Proyecto de Ley N.º 2961-2013-CR, sea una buena opción. En conclusión, a siete o nueve años debería ser ampliado el mandato de los magistrados del TC.

El cambio de la duración del mandato debe ir acompañado de una disposición que permita que la elección de los magistrados en dos grupos de dos y uno de tres, en momentos distintos, a fin de evitar el cambio de la totalidad de miembros en una misma fecha.<sup>397</sup> Una de las razones para ello, es que un cambio en la totalidad de magistrados puede retardar el trabajo del TC, debido al período de adaptación de los magistrados a la nueva función, y generar cambios radicales en la jurisprudencia con perjuicio de la seguridad jurídica. Una elección escalonada permite una transmisión de experiencias y la continuidad de los criterios jurisprudenciales, que, de ser modificados, se hará de una manera progresiva.

También se podría formar un bloque de cuatro magistrados y otro de tres, y la elección sería con una diferencia de algunos años. De este modo, de producirse la reforma constitucional, se podría hacer un sorteo para que tres magistrados tengan un mandato más corto de tres o cuatro años, a fin de posibilitar la elección escalonada.



### 5.3.2. Implementación de las sesiones de trabajo de las salas

Al igual que existen las sesiones de pleno jurisdiccional para debatir los casos de competencia del pleno, se debe fijar un día de la semana para las sesiones jurisdiccionales de las salas. Esta dinámica es conveniente porque hay casos de sala que han hecho avances en la jurisprudencia o han resuelto temas sensibles para los derechos fundamentales, como discapacidad mental, estudiantes embarazadas en institutos armados o policiales, expulsión de alumnos de universidades privadas, entre otros. Además, cerca del 80 % de los

---

396 Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia, *Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia*, tomo II, CERIAJUS, Lima, 2004, pág. 415.

397 De esta manera ocurre en España: «[...] el Tribunal Constitucional no se renueva de manera global. Por el contrario, aunque el mandato de todos los Magistrados es de nueve años, el órgano se renueva por terceras partes; dicho de otra manera, aproximadamente cada tres años cuatro miembros del Tribunal han de ser renovados». Pérez Tremps, Pablo, ob. cit., pág. 39.

procesos constitucionales de la libertad son resueltos por las salas.<sup>398</sup> Como se señaló, el nuevo pleno ha implementado esta medida.

### **5.3.3. Retomar la revisión previa de los expedientes por el magistrado ponente antes de la vista de la causa**

Si bien los magistrados pueden revisar los expedientes de los cuales son ponentes antes de la vista de la causa, esta práctica debe potenciarse. Hasta antes de la creación de las comisiones de trabajo del Gabinete de Asesores, los expedientes, luego del ingreso al TC, primero pasaban al despacho de los magistrados ponentes antes de la vista de la causa y luego pasaban al Gabinete de Asesores. Por ello, sería conveniente retomar esta práctica y establecer dentro del procedimiento interno que, ingresados los expedientes al TC, se proceda con el sorteo de la ponencia; se derive al despacho del magistrado ponente, para su revisión previa antes de la vista de la causa; y, finalmente, se envíe a las comisiones del Gabinete de Asesores con las indicaciones del magistrado ponente para la resolución del caso.



### **5.3.4. Acuerdo de pleno que oficialice cuántos y cuáles son exactamente los precedentes del Tribunal Constitucional**

En la actualidad, la página web del TC consigna 43 precedentes vinculantes;<sup>399</sup> sin embargo, en los repertorios jurisprudenciales publicados en los últimos años por diferentes autores se recopilan 50,<sup>400</sup> 51<sup>401</sup> y 43<sup>402</sup> precedentes. Debe tenerse en cuenta que, en un principio, el TC estableció algunos precedentes a través de sus salas y luego solo lo hizo por pleno. También existe un precedente

398 Los casos vistos por las dos salas en audiencias públicas durante el año 2013 llegaron al 84% del total de casos vistos por el TC durante el mismo año. Fuente: estimados de elaboración propia a partir de la información del TC sobre las audiencias públicas programadas durante el año 2013. En: [http://www.tc.gob.pe/tc\\_programacion\\_audhis.php](http://www.tc.gob.pe/tc_programacion_audhis.php), consulta: 19 de marzo de 2014.

399 Tribunal Constitucional, [http://www.tc.gob.pe/tc\\_precedentes\\_vinc.php](http://www.tc.gob.pe/tc_precedentes_vinc.php), consulta: 29 de noviembre de 2014.

400 Mesía Ramírez, Carlos, *Mis decisiones básicas y los precedentes del Tribunal Constitucional*, Jurista Editores, Lima, 2010, págs. 655-1020.

401 AA.VV., Peña Gonzales, Óscar (coordinador), *Los precedentes vinculantes del Tribunal Constitucional*, Asociación Peruana de Ciencias Jurídicas y Conciliación, Lima, 2012, págs. 139-946.

402 Sar Suárez, Omar y Álvarez Miranda, Ernesto, *Repertorio de jurisprudencia, Precedentes y Jurisprudencia Vinculante del Tribunal Constitucional 2013*, Editorial ADRUS, Lima, 2013, págs.123-359.

dictado en una sentencia de inconstitucionalidad. Por ello, se propone que el TC revise las sentencias y a través de un acuerdo de pleno del TC oficialice exactamente cuántos y cuáles son los precedentes vinculantes.

#### **5.4. A nivel de la Secretaría Relatoría**

##### **5.4.1. Las secretarías de sala y las sesiones de las salas**

Los secretarios de sala, además de sus funciones ordinarias relativos a los aspectos procesales y procedimentales de la tramitación de los casos de competencia de las salas, deben acompañar a los tres magistrados en las sesiones de salas elaborando las actas de los acuerdos, llevar el registro y orden de las sesiones, así como asistir a los presidentes de sala en las convocatorias a las sesiones.

##### **5.4.2. Crear la sección de Trámite Documentario Procesal**

En la actualidad, la Oficina de Trámite Documentario recibe y tramita toda la documentación que llega al Tribunal Constitucional –correspondencia, expedientes, demandas, escritos y procesos. Se propone que esta solo se encargue de la recepción, registro y archivo de la documentación institucional y administrativa que llega al Tribunal Constitucional, así como con la administración del archivo general del TC. Asimismo, la creación de una sección de Trámite Documentario Procesal, dependiente de la Secretaría Relatoría, destinada al ingreso y registro de expedientes, y escritos; y de la documentación de carácter procesal que ingresa al Tribunal Constitucional.



##### **5.4.3. Crear la Unidad de Sumillas de la jurisprudencia constitucional**

Diariamente las tareas de la Secretaría Relatoría están avocadas a la tramitación de los expedientes y al procedimiento descrito en el presente trabajo. En la parte final de la tramitación de un expediente, la Secretaría Relatoría se encarga de publicar las sentencias y resoluciones en la página web del TC y en el *Diario Oficial El Peruano*. Se propone crear una unidad adscrita a la Secretaría Relatoría que se encargue de sumillar y sistematizar diariamente los criterios jurisprudenciales nuevos o relevantes que dictan las

salas o el pleno, como existe en la Corte Constitucional de Ecuador,<sup>403</sup> a fin de alimentar el banco de datos de la sistematización de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional para su publicación en la página web del TC.

#### 5.4.4. Diferenciar el N.º de expediente del N.º de sentencia

Debe cumplirse el artículo 118.º del Código Procesal Constitucional e implementar la enumeración de las sentencias según el tipo de proceso. De este modo, se mantendría la actual asignación del número del expediente al momento de ingresar el caso al Tribunal, cuando concluye un caso y antes de la publicación de la sentencia se le asigna un número.

De este modo, para las sentencias se podría enumerar de la siguiente manera:

STCP N.º 0001-2014-PI; para el proceso de inconstitucionalidad.

STCP N.º 0001-2014-CC; para el proceso competencial.

STCP N.º 0001-2014-PA; para el proceso de amparo.

STCP N.º 0001-2014-PHC; para el proceso de *habeas corpus*.

STCP N.º 0001-2014-PC; para el proceso de cumplimiento.

STCP N.º 0001-2014-PHD; para el proceso de *habeas data*.

Donde la sigla STCP quiere decir Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú. En la nomenclatura se consigna, además, el número de la sentencia, el año y el tipo de proceso.

Para las resoluciones, que finalizan los procesos, se podría enumerar de la siguiente manera:

RTCP N.º 0001-2014-PI; para el proceso de inconstitucionalidad.

RTCP N.º 0001-2014-CC; para el proceso competencial.

RTCP N.º 0001-2014-PA; para el proceso de amparo.

RTCP N.º 0001-2014-PHC; para el proceso de *habeas corpus*.

RTCP N.º 0001-2014-PC; para el proceso de cumplimiento.

RTCP N.º 0001-2014-PHD; para el proceso de *habeas data*.

---

403 Visita del autor de esta investigación a la Corte Constitucional de Ecuador con motivo del IX Encuentro de Cortes Supremas y Cortes Constitucionales de los Estados partes del Mercosur, organizado por la mencionada corte en la ciudad de Quito, del 16 al 19 de noviembre de 2011.



RTCP N.º 0001-2014-Q; para el recurso de queja.

Donde la sigla RTCP quiere decir Resolución del Tribunal Constitucional del Perú. En la nomenclatura se consigna, además, el número de la resolución, el año y el tipo de proceso.

#### **5.4.5. Ampliación de la publicación de todas las piezas procesales de todos los procesos de inconstitucionalidad y procesos competenciales en la página web del TC**

El Centro de Estudios Constitucionales del TC ha tenido la iniciativa de publicar en la página web del CEC las demandas, contestaciones, resoluciones y sentencias de 92 procesos de inconstitucionalidad. Planteamos ampliar los alcances de la iniciativa considerando todos los procesos de inconstitucionalidad y procesos competenciales que llegan a 410 y 88 casos resueltos, respectivamente.<sup>404</sup> Por ello, debería publicarse en la página web del TC, en una sección especial, todas las piezas procesales ya que son procesos constitucionales que se tramitan en instancia única y porque sus decisiones tienen efectos generales.

### **5.5. A nivel del Gabinete de Asesores**

#### **5.5.1. Modificación del artículo 21.º de la LOTC sobre el estatus de los asesores jurisdiccionales y el tiempo de permanencia en el Tribunal Constitucional**

El artículo 21.º de la LOTC establece:

Artículo 21.- Gabinete de Asesores

El Tribunal Constitucional cuenta con un gabinete de asesores especializados integrado por abogados seleccionados mediante concurso público por un plazo de tres (3) años y que se ajusta a las reglas que señale el reglamento.

Parte de la norma citada ha perdido sentido. Desde el año 1996 hasta el 2003, existían algunos asesores especializados que concursaban y eran contratados por tres años. A partir del año 2005, todos los asesores

<sup>404</sup> Tribunal Constitucional, [http://www.tc.gob.pe/tc\\_estadisticas\\_gen.php](http://www.tc.gob.pe/tc_estadisticas_gen.php), consulta: 6 de abril de 2014.



jurisdiccionales tienen contratos indeterminados. No obstante, pueden existir asesores que se les contrate por tiempo determinado. De otro lado, sería conveniente indicar que existen grupos de trabajo o comisiones de trabajo.

En ese sentido para adecuar la norma a la realidad, se propone el siguiente texto:

**Artículo 21.- Gabinete de Asesores**

El Tribunal Constitucional cuenta con un Gabinete de Asesores especializados en derecho constitucional y otras materias jurídicas que el Tribunal requiera integrado por abogados seleccionados mediante concurso público. También pueden formar parte del Gabinete de Asesores abogados especializados por tiempo determinado. El Gabinete puede organizarse a través de comisiones o grupos de trabajo.

### **5.5.2. Diseño de una metodología uniforme para la resolución de los casos**



268

Los magistrados provienen de diversas actividades jurídicas como profesores universitarios, abogados o exmagistrados. Igualmente, a veces sus disciplinas jurídicas no son las mismas. No todos son constitucionalistas. Del mismo modo, los asesores jurisdiccionales, como ya se analizó, son de diversos niveles y diferentes experiencias previas. Por ello, el Tribunal Constitucional debería desarrollar una metodología para el análisis y solución de los casos, de tal forma que el enfoque para la solución de los casos, la redacción y presentación de las sentencias y resoluciones sean uniformes, como ocurre con las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

## **5.6. A nivel del Centro de Estudios Constitucionales**

### **5.6.1. Implementar un funcionariado dedicado a las tareas de investigación y capacitación en materia de Derecho Constitucional y Jurisdicción Constitucional**

El Tribunal debería implementar el equipo funcional, previsto en su reglamento, a fin de que el CEC desarrolle todas las competencias previstas

en su normativa. En ese sentido, debe presupuestar las plazas de director ejecutivo, director académico, director de investigación y estudios, y director de la Dirección de Publicaciones y Documentación, así como de un equipo de funcionarios de apoyo para que, bajo la guía del director general, el CEC desarrolle todo su potencial.<sup>405</sup>

### **5.6.2. Implementar cursos a distancia y semipresenciales**

El CEC, a lo largo de los últimos años, ha puesto un especial énfasis en cursos presenciales a través de diplomados, cursos, seminarios y talleres. A fin de ampliar el radio de acción de los contenidos temáticos impartidos, se deben diseñar también cursos de educación a distancia, virtuales y semipresenciales. Incluso, se deben preparar cursos especiales para ciudadanos, independientemente de si tienen o no alguna profesión, a fin de divulgar y promover el conocimiento de la Constitución y los derechos fundamentales.

### **5.6.3. Implementar el banco de datos de la jurisprudencia constitucional**

En la actualidad, el TC cuenta con un disco compacto que contiene la sistematización de su jurisprudencia relevante que fue auspiciado por el Programa de las Naciones Unidas (PNUD). Se encuentra en su tercera edición a cargo del TC y puede ser consultado en la página web del TC. Del mismo modo, se cuenta con un buscador de jurisprudencia y una sección de jurisprudencia en la página web del TC que ha sido de gran utilidad durante los últimos años. La propuesta es que todos estos sean fusionados y se amplíe su alcance en el banco de datos de la jurisprudencia del TC del Perú, donde se puedan encontrar todas las sentencias del TC desde 1996, debidamente clasificadas por año, mes, día, tipo de proceso, criterio jurisprudencial, si es nuevo, relevante, consolidado, por palabras, derechos, y todos los criterios de búsqueda necesarios que demandan los operadores del Derecho.

La administración y actualización del banco de datos estaría a cargo del CEC, en coordinación con la Secretaría Relatoría, que a través de su

---

405 Esta recomendación también fue hecha por el consultor del proyecto JUSPER para el CEC, Dr. José Julio Fernández Rodríguez, profesor de la Universidad de Santiago de Compostela, en setiembre de 2008. En: Fernández Rodríguez, José Julio, *Propuesta de Plan de Capacitación, Centro de Estudios Constitucional, Tribunal Constitucional, JUSPER*, Lima, 2008, pág. 5.



Unidad de Sumillas, alimentaría el banco de datos. Igualmente la Oficina de Informática, o a través de una consultoría especializada, se encargaría del diseño, prueba, implementación y mantenimiento de la solución informática.

## **5.7. A nivel de planes de trabajo jurisdiccional y administrativo**

### **5.7.1. Implementar una cultura de trabajo en base a metas y resultados**

Uno de los grandes problemas del sector público en el Perú es que las políticas institucionales se diseñan según las autoridades del momento y no según planes institucionales de mediano y largo plazo. Igualmente, a veces, dichos planes son solo conocidos por la alta dirección. En ese sentido, se propone que el Tribunal Constitucional potencie una cultura organizacional que involucre a magistrados, funcionarios y trabajadores con metas y resultados en función de la finalidad y misión del Tribunal Constitución; es decir, de velar por el control de la constitucionalidad y la vigencia efectiva de los derechos fundamentales.



### **5.7.2. Formular cada año los planes de las áreas jurisdiccional y administrativa**

Si bien el Tribunal Constitucional cuenta con un Plan Estratégico Institucional 2013-2018, también debe desarrollar planes de actividades anuales o bianuales cada año en el ámbito jurisdiccional y administrativo, a fin de implementar el mencionado plan.

## **5.8. A nivel de tecnologías de la información**

### **5.8.1. Informatización de los procedimientos internos, jurisdiccionales y administrativos del Tribunal Constitucional: reducción del uso de papel**

El Tribunal Constitucional del Perú es una institución estatal relativamente pequeña en comparación con otras entidades del Estado. Por ello, debería desarrollarse una cultura laboral y amigable con el medio ambiente, disminuyendo ostensiblemente el uso del papel en los procedimientos

internos administrativos y en los jurisdiccionales. Del mismo modo, se debe generar una cultura organizacional basada en el uso intensivo de las tecnologías de información y comunicación, para lo cual, como primer paso, deberá capacitarse a todo el personal del TC.

### **5.8.2. Culminar el diseño del expediente digital e implementarlo**

El Tribunal Constitucional, como lo tiene previsto en su Plan Estratégico Institucional 2013-2018, debería continuar con la elaboración y aplicación de su expediente virtual con un plazo determinado. Para ello se debería gestionar de inmediato una misión del TC (compuesta por dos magistrados, el jefe de Informática, el secretario relator, el coordinador general del Gabinete de Asesores y un asesor con amplia experiencia en la gestión de los procesos) a fin de que contrasten la solución informática del TC peruano con las elaboradas por el Supremo Tribunal Federal y el Superior Tribunal de Justicia del Brasil, y por la Corte Suprema de Costa Rica.

### **5.8.3. Diseñar un programa informático para las estadísticas del TC**

El Tribunal Constitucional, en un importante esfuerzo de transparencia, tiene en su página web un apartado estadístico sobre el ingreso de expedientes y publicación de sentencias, procedencia geográfica de los casos, carga procesal diaria y acumulada. Sin embargo, podría ser interesante aprovechar los procedimientos internos y extraer algunos datos relevantes de los casos como género y edad del demandante; si los demandantes son personas naturales o jurídicas; si los demandados son entidades privadas o públicas, o si son personas particulares o funcionarios públicos; derechos invocados en la demanda; si se demanda en favor de la víctima o por derecho propio; derechos amparados; si el fallo del TC es fundado, infundado o improcedente; fecha de la demanda; fecha de la sentencia de primera instancia; fecha de la sentencia de la sala; entre otros muchos datos. Estos podrían mejorar las estadísticas de los procesos constitucionales y darían información valiosa para mejorar el servicio público de justicia constitucional. A fin de viabilizar esta propuesta, se tendría que desarrollar un programa informático que permita incorporar y procesar la información recopilada en las etapas internas de tramitación del expediente.



## 5.9. A nivel de política de comunicaciones

### 5.9.1. Implementar una estrategia comunicacional del Tribunal Constitucional

Las decisiones del Tribunal Constitucional constituyen una importante fuente de información para los medios de comunicación y se puede aprovechar la repercusión de la noticia para promover los derechos fundamentales o el orden constitucional vigente. Se propone que las notas de prensa, el boletín del Tribunal Constitucional, el programa *Tus derechos*, el noticiero por internet *TC al día*, facebook y twitter del TC se integren en una estrategia comunicacional. Esta debe estar definida por el presidente y un comité comunicacional integrado por el jefe de la Oficina de Imagen Institucional y los coordinadores de cada producto comunicacional del TC. En ese sentido, se pueden iniciar campañas de promoción y difusión de alguna decisión del TC. Por ejemplo, cuando el TC resolvió que los pacientes infectados con el VIH gozaban de una especial protección constitucional.



### 5.9.2. Crear la unidad de producción de contenidos audiovisuales, escritos y sonoros en materia constitucional y de derechos constitucionales, para su difusión en Internet, televisión, radio y prensa escrita

El Internet ha revolucionado las comunicaciones audiovisuales, integrando la televisión, el cable, la transmisión radial y escrita. En ese sentido, se propone que el Tribunal Constitucional produzca informes audiovisuales, documentales, reportajes escritos y cartillas de divulgación sobre determinados aspectos de la Constitución, la jurisprudencia constitucional y los derechos fundamentales, para su difusión por Internet, televisión, cable, radio y prensa escrita. Esta unidad de la Oficina de Imagen Institucional deberá coordinar con el CEC para preparar y definir los contenidos de los productos mencionados.

## Conclusiones

### I. El debate constitucional sobre el Tribunal Constitucional en el Congreso Constituyente Democrático de 1993

En base al estudio y análisis de las actas de la comisión de Constitución y del *Diario de los Debates* del CCD sobre la Constitución de 1993 y de la bibliografía de la época se concluye:

1.- El debate constitucional sobre el Tribunal Constitucional se desarrolló en un contexto de crítica a la labor efectuada por el Tribunal de Garantías Constitucionales (1982-1992). La crítica provino del sector académico y político. Del mismo modo, la mayoría en el CCD pretendía justificar, con la eliminación del TGC, uno de los argumentos del golpe de Estado de abril de 1992, que cuestionaba al TGC por haber declarado, a principios de 1992, la inconstitucionalidad parcial de los Decretos Legislativos N.º 650 y N.º 651. El primero, de corte económico neoliberal en materia de liberalización de transporte público urbano, y, el segundo, sobre la compensación por tiempo de servicios, en el sector laboral privado. Ambos expedidos por el gobierno del expresidente Alberto Fujimori en 1991.

2.- La Comisión de Constitución del CCD propuso al pleno que fuera la Sala Constitucional de la Corte Suprema de la República la que se encargue del control constitucional y de conocer en casación las acciones de garantía denegatorias del *habeas corpus*, amparo, *habeas data* y cumplimiento. A pesar de la opinión de los especialistas de mantener el Tribunal Constitucional, a nivel de la comisión de constitución, la mayoría no aceptó tal postura.

3.- El debate sobre el Tribunal Constitucional en el pleno del CCD se caracterizó por el cambio de postura de la mayoría gobiernista. Esto debido a

que los constituyentes, Carlos Torres y Torres Lara y Carlos Ferrero, aceptaron la opinión de los constitucionalistas nacionales y de la oposición en el CCD para restituir el Tribunal Constitucional.

4.- En la época del debate constitucional, los constituyentes consideraban al Tribunal Constitucional más como un órgano político que como un órgano jurisdiccional.

## **II. El Tribunal Constitucional del Perú en la Constitución de 1993**

A partir del análisis del texto Constitucional de 1993, de la LOTC y del RNTC, de la historia de las composiciones del TC durante los últimos diez años, de la doctrina constitucional referida al tema, de la jurisprudencia del TC del Perú, así como de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se concluye:

5.- El TC es un órgano jurisdiccional y no político, por cuanto es un órgano autónomo e independiente, principal característica de los órganos que imparten justicia, y porque la Constitución le asigna competencias estrictamente jurisdiccionales.

6.- Se ha constatado que, en el caso del Perú, el colegiado del Tribunal Constitucional peruano ha sido conformado, en su mayoría, por profesores de Derecho y abogados que comparten la docencia universitaria con el ejercicio de la profesión. En efecto, ha traído períodos de mayor desarrollo de la jurisprudencia constitucional sobre todo por la influencia de los magistrados de procedencia académica.

7.- Se ha comprobado que el Tribunal Constitucional, en su condición de órgano especializado, ha contribuido con el desarrollo de la jurisprudencia constitucional. Sobre todo a partir del año 2001, resolviendo casos en la mayoría de los ámbitos de la Constitución, lo cual constituye un hecho sin precedentes en la historia constitucional del Perú.

8.- El Tribunal Constitucional del Perú cumple con sus dos principales funciones: interpretar la Constitución y ser el garante de la misma. Sin embargo, el Tribunal Constitucional también debe ser el garante del sistema constitucional, integrado por las cláusulas de apertura e integración de sistemas y subsistemas de ámbito local, regional, estatal, continental e internacional, e incluso abarca el llamado control de convencionalidad



de la Convención Americana de Derechos Humanos. Este planteamiento constituye una novedad frente a la tradicional postura que señala que el TC solo es el guardián de la Constitución.

9.- El Tribunal Constitucional del Perú, y sobre todo sus magistrados, deben guiar su actuación en base a algunos principios preestablecidos a fin de garantizar el mayor nivel de objetividad y restringir en lo posible la discrecionalidad. En el presente trabajo, se han desarrollado los siguientes principios de actuación: imparcialidad, respeto del debido proceso formal y material, carácter jurisdiccional de su actuación, supremacía de la Constitución, protección de los derechos fundamentales y aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos.

10.- En la actualidad, existe una tendencia mundial en la cual la jurisdicción constitucional especializada radica en los Tribunales Constitucionales (71 países en todos los continentes). Por eso constituye un retroceso pedir que las competencias del Tribunal pasen al Poder Judicial y porque dicha postura fue descartada en el debate constitucional del CCD en 1993.

11.- Desde la instauración de la jurisdicción constitucional en el Perú, hace más de treinta años, ha evolucionado, haciendo posible que el TC y el PJ compartan competencias en materia de jurisdicción constitucional sin mayores dificultades. No obstante, la preeminencia del TC conforme a la Constitución y a la normativa de la LOTC y del CPC. Esta evolución ha tenido como resultado el circuito de la jurisdicción constitucional que se desprende del análisis normativo vigente.

12.- En materia del control de la constitucionalidad, si bien el TC y el PJ comparten tal competencia, concentrado y difuso, respectivamente, las normas procesales (artículos VI y 3.º del CPC) otorgan cierta preeminencia al TC, aun cuando el PJ en casos no resueltos por el TC puede tener la primera palabra. En materia de protección de derechos constitucionales, el TC tiene la última palabra. Sin embargo, el PJ también puede aportar una jurisprudencia importante cuando estima las demandas en materia de amparo, *habeas corpus* y cumplimiento en segunda instancia.

13.- Debe fortalecerse el circuito de la jurisdicción constitucional creando los juzgados y salas constitucionales en los distritos judiciales de la República con carga procesal suficiente en materia constitucional. De esta



manera, beneficiar a la mayor cantidad de demandantes con una jurisdicción constitucional especializada y rápida. Asimismo, mejorar sustancialmente nuestro sistema de protección de derechos constitucionales, otorgando a los justiciables una jurisdicción especializada en el Poder Judicial.

### **III. Organización del Tribunal Constitucional del Perú**

A partir del análisis de la normativa del TC, de la historia de su composición, de la doctrina constitucional y de la observación de su organización a lo largo de los últimos diez años, se concluye:

14.- Los requisitos formales establecidos en la Constitución para ser elegido magistrado del Tribunal Constitucional son necesarios, pero no suficientes. En ese sentido, los requisitos materiales como reconocida competencia jurídica, integridad personal, elevada reputación, y probada ejecutoria democrática y en defensa de los derechos humanos también deben ser evaluados por el Congreso de la República al momento de la elección de los magistrados constitucionales.

15.- Se ha observado que, en los dos últimos procesos de renovación de magistrados por parte del Congreso de la República, se ha producido una distorsión del sistema de elección de los magistrados. Se ha derivado en la anulación de dos elecciones de magistrados cuando estas se han efectuado en bloque y no de manera individual como era de esperarse a fin de que el consenso, de los votos de los dos tercios de congresistas, recaiga sobre cada candidato, dotando con ello de mayor legitimidad a la elección de los magistrados.

16.- En la actualidad, el sistema de elección de magistrados del Tribunal Constitucional tiene dos modalidades: por concurso público y por invitación. Ambos sistemas son constitucionalmente válidos, lo importante es que se elija a juristas de reconocida competencia jurídica y que cumplan con los requisitos de orden material propuestos en el presente trabajo a fin de que puedan garantizar un ejercicio independiente e imparcial del TC.

17.- El mandato de los magistrados del TC de cinco años debería ser ampliado a siete o nueve años a fin de aprovechar mejor la experiencia que adquieren en el ejercicio del cargo, para consolidar las líneas jurisprudenciales dictadas y darle mayor estabilidad a la composición del pleno. Se ha constatado



que, en los 18 años de funcionamiento del Tribunal Constitucional, la composición del pleno y sus precedencias (motivadas por la elección de presidente y vicepresidentes, por renovaciones, vacancias o renunciaciones de los magistrados) ha variado 23 veces, lo cual incide en la estabilidad de la composición del pleno.

18.- La creación de dos salas, integradas por tres magistrados, en el año 2002, fue un acierto para poder afrontar la carga procesal que tuvo su pico más alto entre los años 2005 y 2006. En ese sentido, las salas deben implementar sesiones de juzgamiento de casos como lo viene haciendo el pleno desde la fundación del TC.

19.- El Gabinete de Asesores jurisdiccionales se ha constituido en un equipo de funcionarios que colabora eficientemente con los magistrados en su labor jurisdiccional. En ese sentido, su crecimiento se justifica debido al incremento de la carga procesal desde el año 2005. El Tribunal debe mantener una política de capacitación y actualización permanente sobre este grupo de funcionarios con el fin de mantener la calidad del trabajo jurisdiccional.

20.- La creación, en el año 2004, del Centro de Estudios Constitucionales, por mandato de la LOTC, fue un acierto pues coincide con la labor jurisdiccional del TC que permitió, desde el año 2003, el auge de los estudios de Derecho Constitucional, así como de publicaciones y eventos en dicha materia a nivel nacional.



#### **IV. Funcionamiento del Tribunal Constitucional del Perú: el estado de la cuestión**

Del análisis de la normativa y, sobre todo, de la observación y evaluación del funcionamiento del TC durante los últimos diez años, se concluye:

21.- El Tribunal Constitucional del Perú es un órgano constitucional nuevo, con solo 18 años de funcionamiento. No obstante, y, a pesar de algunos pocos episodios lamentables (destitución de tres magistrados), en términos generales, podemos afirmar que, en corto tiempo, las diversas composiciones de magistrados del TC han desarrollado una destacada e importante labor. En conjunto ha llevado a que el Tribunal sea reconocido en el Perú como una institución que salvaguarda la Constitución y protege los derechos fundamentales.

22.- Si bien la tarea de juzgar los casos que llegan al Tribunal Constitucional recae exclusivamente en los siete magistrados, es común a los tribunales constitucionales que los magistrados tengan un servicio de asesoría o apoyo para afrontar la carga procesal que está conformado por abogados especializados. En el caso del TC del Perú, podemos afirmar que se trata de un grupo comprometido y altamente especializado en dicha tarea que tiene el deber de asistir a los diferentes magistrados que, cada cinco años, renuevan el TC, lo cual es reconocido por los propios magistrados.

23.- El Tribunal Constitucional del Perú tiene un procedimiento interno complejo para la resolución de los casos. Se ha ido estableciendo desde su instauración en el año 1996 y que, a lo largo de los años, se ha adaptado y mejorado para afrontar el incremento de los casos por resolver. Dicha tramitación, en términos generales, es adecuada, pero pueden implementarse algunas mejoras que se proponen en el capítulo correspondiente del presente trabajo.

24.- A diferencia de los tribunales constitucionales de otros países, el del Perú se ha visto en la necesidad de efectuar audiencias públicas en diversas regiones del Perú. Esto debido al mandato de la ley que establece su sede en Arequipa y porque, desde el año 2001, en que se reinstauró la democracia en el Perú, se hacía necesario contribuir a la afirmación y difusión de los valores constitucionales y democráticos. El TC del Perú decidió contribuir con esa tarea que debe ser contextualizada en un país con una democracia en formación.

25.- Desde el año 2004, el Tribunal Constitucional tiene como objetivo estratégico afrontar su carga procesal, reducirla y resolver los casos en el menor tiempo posible. Sin embargo, ese objetivo debe ser complementado con el objetivo de mantener la calidad de las decisiones y que la jurisprudencia constitucional sea innovadora cuando sea preciso, a fin de afrontar nuevas y cambiantes situaciones que se presentan en el ámbito del ejercicio de los derechos fundamentales.

26.- A pesar de los pocos recursos con que cuenta el Centro de Estudios Constitucionales, debe destacarse la importante actividad que ha desarrollado desde su creación en el año 2004. Ha logrado una relevante labor editorial en un país con déficit de lectura y de industria editorial, así como la labor de capacitación del CEC, que lo ha llevado a prácticamente todas las regiones del



Perú en los últimos cinco años, difundiendo la jurisprudencia constitucional y los valores de la Constitución.

27.- El Tribunal Constitucional, desde su fundación, ha desarrollado soluciones informáticas para los procedimientos internos relativos a la tramitación de los expedientes e incluso ha logrado desarrollar un software sobre el expediente virtual. Por ello, el TC debe tomar la decisión de ingresar a una nueva etapa informatizando todos los trámites y procedimientos de los casos que llegan al TC.

## V. Propuestas de mejora para la organización y funcionamiento del Tribunal Constitucional del Perú

La observación y el análisis sobre la organización y funcionamiento del Tribunal Constitucional del Perú, así como la experiencia de haber trabajado en él durante los últimos diez años, permite proponer un conjunto de propuestas de mejora que sistematizan algunas políticas aplicadas por el propio Tribunal en el pasado o plantean algunas nuevas. Las propuestas de mejora formuladas en este trabajo pueden ser agrupadas en:

- a) Mejoras relativas al Tribunal Constitucional en conjunto y a su relación con el Poder Judicial, se propone retomar con un criterio de racionalidad las audiencias públicas descentralizadas, retomar la publicación de la versión electrónica de la *Gaceta* del Tribunal Constitucional, edición oficial de las normas legales modificadas por las sentencias de inconstitucionalidad.
- b) Mejoras a nivel de la actuación de los magistrados, ampliando el mandato de los magistrados y su elección escalonada en dos grupos de dos y uno de tres magistrados, o un grupo de cuatro y otro de tres magistrados. Con el fin de mejorar el procedimiento interno, se propone la implementación de las sesiones de trabajo de magistrados de las salas. Retomar la revisión previa de los expedientes por el magistrado ponente antes de la vista de la causa. Definir por acuerdo de pleno el número oficial de precedentes constitucionales.
- c) Mejoras a nivel de las funciones de la Secretaría Relatoría, creando la sección de Trámite Documentario Procesal, la Unidad de Sumillas de la jurisprudencia constitucional, diferenciar el número de los



expedientes del número de las sentencias, ampliación de la publicación de todas las piezas procesales de los procesos de inconstitucionalidad y los conflictos de competencia.

- d) Mejoras a nivel del Gabinete de Asesores, modificando el artículo 21.º de la LOTC sobre el estatus de los asesores jurisdiccionales. Diseño de una metodología interna para la resolución de casos.
- e) Mejoras a nivel del Centro de Estudios Constitucionales, consiste en implementar el funcionariado dedicado a las tareas de investigación y capacitación. Asimismo, instaurar cursos a distancia y semipresenciales, integrar el actual buscador de jurisprudencia del TC y la sistematización de la jurisprudencia constitucional en un banco de datos de la jurisprudencia constitucional del TC.
- f) Mejoras a nivel de la planificación del trabajo en las áreas jurisdiccional y administrativa, a través de una cultura del trabajo en base a metas y resultados formulando planes anuales para las dos áreas mencionadas.
- g) Mejoras a nivel de tecnologías de la información aplicadas a los procesos internos del TC a través de una política de papel cero. Culminar el diseño del expediente virtual e implementarlo, diseñar un programa informático para las estadísticas del TC.
- h) Mejoras a nivel de política de comunicaciones del TC, implementando una estrategia comunicacional, crear una unidad de producción de contenidos audiovisuales, escritos y sonoros en materia constitucional, para su difusión en Internet, televisión, radio y prensa escrita.



## Bibliografía

### 1. Autores

AA.VV., Peña Gonzales, Óscar (coordinador), *Los precedentes vinculantes del Tribunal Constitucional*, Asociación Peruana de Ciencias Jurídicas y Conciliación, Lima, 2012.

Abad Yupanqui, Samuel y Garcés Peralta, Carolina, «El Gobierno de Fujimori, antes y después del golpe», en: AA.VV., *Del Golpe de Estado a la Nueva Constitución. Lecturas sobre Temas Constitucionales- 9*, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1993.

Abad Yupanqui, Samuel; Danós Ordóñez, Jorge; Eguiguren Praeli, Francisco; García Belaunde, Domingo; Monroy Gálvez, Juan y Oré Guardia, Arsenio, «El nuevo Código Procesal Constitucional, estudio introductorio», en: *Código Procesal Constitucional*, tercera edición, Tribunal Constitucional, Lima, 2008.

Abad Yupanqui, Samuel, «La Constitución de 1993: estudio introductorio», en: Abad Yupanqui, Samuel, *Constitución y Procesos Constitucionales*, cuarta edición, Palestra Editores, Lima, 2010.

Aguirre Roca, Manuel, «Nacimiento, vía crucis y muerte del Tribunal Constitucional del Perú», en: Comisión Andina de Juristas, *Derechos fundamentales e interpretación constitucional*, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1997.

———. *La razón en el tiempo, votos y fundamentos singulares del Dr. Manuel Aguirre Roca en el Tribunal Constitucional del Perú*, Tribunal Constitucional del Perú y Fondo Editorial MAR, Lima, 2009.

Alva Orlandini, Javier, «Tribunal Constitucional», en: AA.VV., *La Constitución Comentada, análisis artículo por artículo*, tomo II, Gaceta Jurídica, Lima, 2005, pág. 1115.

Alzaga Villaamil, Óscar, «Sobre la composición del Tribunal Constitucional», en: *Teoría y realidad constitucional*, N.º 10-11, 2.º semestre 2002 - 1.º semestre 2003, UNED.

Bernales Ballesteros, Enrique, «El desarrollo de la Constitución de 1993 desde su promulgación a la fecha», en: *Pensamiento Constitucional*, N.º 18, Fondo Editorial PUCP, Lima, 2013.

Cappelletti, Mauro, «Necesidad y Legitimidad de la Justicia Constitucional», en: AA.VV., *Tribunales Constitucionales europeos y derechos fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984.

Carpizo, Jorge, *El Tribunal Constitucional y sus límites*, Editora y Librería Jurídica Grijley, Lima, 2009.

Carreras, Francesc de, «La famosa disposición adicional», en: *La Vanguardia*, Barcelona, 12 de abril de 2012.



Castañeda Otsu, Susana, «El proceso de Acción Popular: Un análisis preliminar», en: Palomino Manchego, José F. (coordinador) y otros, *El Derecho Procesal Constitucional Peruano, Estudios en Homenaje a Domingo García Belaunde*, tomo II, Editora Jurídica Grijley, Lima, 2006.

Chávez, Martha, «A 22 años del “autogolpe” del 5 de abril», en: *Diario Perú 21*, Lima, 4 de abril de 2014.

Danós Ordóñez, Jorge, «Aspectos orgánicos del Tribunal Constitucional», en: AA.VV., *La Constitución de 1993 análisis y comentarios*, serie: Lecturas sobre Temas constitucionales 10, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1994.

Díaz Muñoz, Óscar, «La jurisprudencia constitucional», en: AA.VV., *El Derecho Procesal Constitucional Peruano, Estudios en Homenaje a Domingo García Belaunde*, tomo I, Editora Jurídica Grigley, Lima, 2006.

Eguiguren Praeli, Francisco José, «El Tribunal de Garantías Constitucionales: Las limitaciones del modelo y las decepciones de la realidad», en: AA.VV., *Lecturas sobre temas constitucionales*, N.º 7, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1991.

- Eguiguren Praeli, Francisco, *Diez años de régimen constitucional en el Perú 1980-1990. Los retos de una Democracia insuficiente*, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1990.
- Eto Cruz, Gerardo: «Las Sentencias Básicas del Tribunal Constitucional Peruano». En: *Jurisprudencia Relevante del Tribunal Constitucional*, tomo I, Centro de Estudios Constitucionales, Lima, 2013.
- Favoreu, Louis, «Informe General Introductorio», en: AA.VV., *Tribunales Constitucionales Europeos y Derechos Fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984.
- Favoreu, Louis, *Los Tribunales Constitucionales*, Ariel, Barcelona, 1994.
- Freixes Sanjuán, Teresa, *Constitución y Derechos Fundamentales. I-Estructura jurídica y función constitucional de los derechos*, PPU, Barcelona, 1992.
- Freixes, Teresa y Remotti Carbonell, José Carlos, «Los valores y principios en la interpretación constitucional», en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, año XII, N.º 35, mayo-agosto, 1992.
- Freixes, Teresa, «Una aproximación al método de interpretación constitucional», en: *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, N.º 4, 1993.
- García Belaunde, Domingo, «La jurisdicción constitucional y el modelo dual o paralelo», en: García Belaunde, Domingo, *Derecho Procesal Constitucional*, Temis, Bogotá, 2001.
- García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, tercera edición, Editorial Civitas, Madrid, 1994.
- García Martínez, M.<sup>a</sup> Asunción, «Los modelos mixtos de control de constitucionalidad. La triple vía del modelo peruano», en: AA.VV. (coordinador Pablo Pérez Tremps), *La Reforma del Tribunal Constitucional, Actas del V Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007.
- García Pelayo, Manuel, «El “status” del Tribunal Constitucional», en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, N.º 1, año I, enero - abril, 1981.
- Garrido Falla, Fernando, «La elaboración de las sentencias del Tribunal Constitucional: Una experiencia personal», en: *Teoría y realidad constitucional*, N.º 10-11, 2.º semestre 2002 - 1.º semestre 2003, UNED.



Gomes Canotilho, Jose Joaquim, *Direito Constitucional e Teoría da Constituicao*, séptima edición, Almedina, Coimbra, 2003.

Gonzales Rivas, Juan José (director-coordinador), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, La Ley, grupo Wolters Kluwer, Madrid, 2010.

Hernández Breña, Wilson, *La carga procesal bajo la lupa: por materia y por tipo de órgano jurisdiccional*, Justicia Viva, Instituto de Defensa Legal, Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad y Departamento Académico de Derecho, Lima, 2008.

Hesse, Konrad, «Interpretación constitucional», en: *Escritos de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984.

———. «La jurisdicción constitucional en Alemania: Reflexiones del profesor Konrad Hesse ex magistrado constitucional-Entrevista del Dr. César Landa», En: *Pensamiento Constitucional*, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, año V, N.º 5, Lima, 1998

Kelsen, Hans, «La garantía jurisdiccional de la Constitución (la justicia constitucional)», en: Kelsen, Hans, *Escritos sobre la Democracia y el Socialismo*, Editorial Debate, Madrid, 1988.

Landa Arroyo, César, *Tribunal Constitucional y Estado Democrático*, tercera edición, Palestra Editores, Lima, 2007.

———. *Organización y funcionamiento del Tribunal Constitucional, Entre el Derecho y la Política*, Palestra Editores, Lima, 2011.

López Guerra, Luis, «La organización y la posición institucional de la justicia constitucional en Europa», en: *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, tomo I, Konrad Adenauer-Stiftung, Montevideo, 2004.

Mendes, Gilmar y Branco, Paulo Gustavo, *Curso de Direito Constitucional*, séptima edición, Editora Saraiva, Instituto Brasiliense de Direito Público, São Paulo, 2012.

Mesía Ramírez, Carlos, *Mis decisiones básicas y los precedentes del Tribunal Constitucional*, Jurista Editores, Lima, 2010.

Morales Saravia, Francisco, «Interpretación de las normas relativas a los derechos y libertades», en: AA.VV., *La Constitución Comentada, Análisis artículo por artículo*, tomo II, Gaceta Jurídica, Lima, 2005.



- Nogueira Alcalá, Humberto, *Justicia y Tribunales Constitucionales en América del Sur*, Palestra Editores, Lima, 2006.
- Oubiña Barbolla, Sabela, *El Tribunal Constitucional. Pasado, presente y futuro*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.
- Pérez Tremps, Pablo, *Los procesos constitucionales. La experiencia española*, Palestra Editores, Lima, 2006.
- Quiroga León, Aníbal, «La Supremacía del Control Constitucional en el Derecho Procesal Constitucional Peruano: Un Sistema Mixto», en: AA.VV., *Ponencias Desarrolladas IX Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, tomo I, Editorial Adrus, Arequipa, 2008.
- Remotti Carbonell, José Carlos, *La Corte Interamericana de Derechos Humanos, Estructura, funcionamiento y jurisprudencia*, Instituto Europeo de Derecho, Barcelona, 2003.
- . «Perú: la necesidad de una reforma constitucional. Un punto de partida», en: *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, N.º 15, año VIII, 2006.
- Remotti, José Carlos, «Prólogo. La lucha contra el terrorismo en el marco del Estado Social y Democrático de Derecho», en Castañeda Segovia, Mateo G., *El delito de terrorismo en garantías procesales en la lucha antiterrorista*, Editorial Grijley, Lima, 2009.
- Remotti Carbonell, José Carlos, *El Estatuto de Autonomía de Cataluña y su interpretación por el Tribunal Constitucional*, Editorial Bosch, Barcelona, 2011.
- Rousseau, Dominique, *La Justicia Constitucional en Europa*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.
- Rubio Llorente, Francisco, «El Tribunal Constitucional», en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, N.º 71, año XXIV, mayo - agosto, 2004.
- Santaolalla López, Fernando, «El voto de calidad del Presidente del Tribunal Constitucional», en: *Revista Española de Derecho Constitucional*, N.º 85, año XXIX, enero - abril, 2009.
- Sar Suárez, Omar y Álvarez Miranda, Ernesto, *Repertorio de jurisprudencia, Precedentes y Jurisprudencia Vinculante del Tribunal Constitucional 2013*, Editorial Adrus, Lima, 2013.



Schmitt, Carl y Kelsen, Hans, *La polémica Schmitt/Kelsen sobre la justicia constitucional: El defensor de la Constitución versus ¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?*, traducción de Manuel Sánchez Sarto y Roberto J. Brie, Editorial Tecnos, Madrid, 2009.

Silva, José Afonso da, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 36.<sup>a</sup> edición, Malheiros Editores Ltda., São Paulo, 2013.

Simón Yarza, Fernando, «La Composición de la justicia constitucional en perspectiva comparada (en especial, con relación a los Estados Unidos)», en: *Teoría y realidad constitucional*, N.º 31, primer semestre, 2013, UNED.

Tocqueville, Alexis de, *La Democracia en América*, traducción Luis R. Cuéllar, Fondo de Cultura Económica, México DF, 1987.

Torres y Torres Lara, Carlos, *La Nueva Constitución del Perú 1993, Antecedentes, Fundamentos e Historia Documentada*, Desarrollo y Paz Editores, Lima, 1993.

———. *La Constitución económica en el Perú: La economía según la Constitución del 93*, Desarrollo y Paz Editores, Lima, 1994.

Valle Riestra, Javier, «El fracaso de la Constitución», en: AA.VV., *Lecturas sobre temas constitucionales*, N.º 8, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1992.

Vergara Gotelli, Juan, *La Reforma del Poder Judicial*, Kinko's Impresiones S.A.C., Lima, 2004.

Wróblesky, Jerzy, *Constitución y teoría general de la interpretación jurídica*, Editorial Civitas, Madrid, 1985.

Zagrebelsky, Gustavo, *Principios y votos. El Tribunal Constitucional y la política*, Editorial Trotta, Madrid, 2008.

## 2. Documentos del Congreso Constituyente Democrático del Perú

Congreso Constituyente Democrático, Comisión de Constitución y de Reglamento, *Actas de las Sesiones, Constitución Política 1993*, Publicación Oficial, Lima, s/f.

———. *Diario de los Debates, Debate Constitucional Pleno-1993, Constitución Política de 1993*, tomo III, 10.8.93 al 3.9.93, Publicación Oficial, Lima, 1998.



### 3. Documentos del Congreso de la República del Perú

Congreso de la República, «Acusación de los señores congresistas Enrique Chirinos Soto (Presidente) y Luis Delgado Aparicio (Miembro) de la subcomisión acusadora, contra cuatro señores magistrados del Tribunal Constitucional. Alegatos presentados por los señores Valentín Paniagua Corazao, Raúl Ferrero Costa, Luis Monroy Gálvez y Manuel Aguirre Roca contra la acusación de los cuatro miembros del Tribunal Constitucional en la sesión plenaria del Congreso del 28 de mayo de 1997», en: *Pensamiento Constitucional*, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, N.º 4, año IV, Lima, 1997.

———. Proyecto de Reforma de la Constitución, Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales, Lima, 2002.

———. Proyecto de Ley N.º 2961-2013-CR del 19 de setiembre de 2013, Proyecto de Ley de reforma constitucional del artículo 201 en materia de jurisdicción constitucional, en:  
<http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2011.nsf>

Valle Riestra, Javier, «Absolución a la consulta de los miembros de la Comisión de Constitución del Congreso de la República del Perú sobre las competencias del Tribunal Constitucional», 17 de mayo de 2004, en:  
[http://www.justiciaviva.org.pe/tc\\_aldia/debate\\_actual/fiel\\_periodistas/opinion\\_valle-riestra.pdf](http://www.justiciaviva.org.pe/tc_aldia/debate_actual/fiel_periodistas/opinion_valle-riestra.pdf)

### 4. Documentos sobre la reforma del sistema de justicia del Perú

Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia, *Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia*, tomo II, CERIAJUS, Lima, 2004.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *De la exclusión a la confianza, mediante el acceso a la justicia, Informe Revisado, Misión «Fortalecimiento Institucional de la Justicia en el Perú»*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Ministeriode Justicia-República del Perú, Julio 2002, PNUD, Lima, 2002.



Secretaría Técnica, Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia, CERIAJUS, *Los Problemas de la Justicia en el Perú: hacia un enfoque sistémico, Diagnóstico Interinstitucional*, Comisión Andina de Juristas, Lima, 2004.

Naciones Unidas, *Principios básicos de independencia de la judicatura de Naciones Unidas*, en: [http://www.tc.gob.pe/tratados/uni\\_ddhh/instru\\_alca\\_especifi\\_uni/instru\\_proc\\_just/princi\\_judicatu.pdf](http://www.tc.gob.pe/tratados/uni_ddhh/instru_alca_especifi_uni/instru_proc_just/princi_judicatu.pdf)

## **5. Documentos del Tribunal Constitucional**

Tribunal Constitucional del Perú. Memoria Institucional 2005.

———. Memoria Institucional 2006.

———. Memoria Institucional 2007.

———. Memoria Institucional 2008.

———. Memoria Institucional 2009.

———. Memoria Institucional 2010.

———. Memoria Institucional 2011.

———. Memoria Institucional 2012.

———. Plan Estratégico Institucional 2008-2012, en: [http://www.tc.gob.pe/plan\\_estragetico\\_2008.pdf](http://www.tc.gob.pe/plan_estragetico_2008.pdf)

———. Plan Estratégico Institucional 2013-2018, en: [http://www.tc.gob.pe/transparencia/plan\\_estragetico\\_2013.pdf](http://www.tc.gob.pe/transparencia/plan_estragetico_2013.pdf)

———. *El Acceso a la Justicia Constitucional en América Latina* (Ponencias presentadas en la Conferencia Internacional celebrada durante los días 29, 30 y 31 de mayo de 2013 en Arequipa-Perú), Tribunal Constitucional, Lima, 2013.

Tribunal Constitucional, Manual de Organización y Funciones, en: <http://www.tc.gob.pe/transparencia/RA%20120-2013-P.pdf>



\_\_\_\_\_. Centro de Estudios Constitucionales, *Resumen Ejecutivo 2008-2013*, en: [http://www.tc.gob.pe/resumen\\_ejecutivo\\_cec.pdf](http://www.tc.gob.pe/resumen_ejecutivo_cec.pdf)

Fernández Rodríguez, José Julio, *Propuesta de Plan de Capacitación*, Centro de Estudios Constitucionales, Tribunal Constitucional, Setiembre de 2008, JUSPER, Lima, 2008.

Vergara Gotelli, Juan, «Presentación», en: Tribunal Constitucional, Memoria Institucional 2008.

Vergara Gotelli, Juan. «Discurso del magistrado Juan Vergara Gotelli con ocasión de la apertura del año jurisdiccional constitucional y de su juramentación como presidente del Tribunal Constitucional», 6 de enero de 2009. En: [http://www.tc.gob.pe/notas\\_prensa/discurso\\_presidente.html](http://www.tc.gob.pe/notas_prensa/discurso_presidente.html)

## 6. Constituciones

Constitución Política del Perú de 1979

Constitución Política del Perú de 1993

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917, en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/104.htm?s=>

Constitución Española de 1978

Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988

## 7. Leyes y reglamentos

Ley N.º 26435, del 23 de diciembre de 1994, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Ley N.º 28237, del 31 de mayo de 2004, Código Procesal Constitucional

Ley N.º 28301, del 23 de julio de 2004, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional del Perú.

Resolución Administrativa N.º 095-2004-P/TC, del 2 de octubre de 2004, Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional.



## **8. Sentencias del Tribunal Constitucional**

- STCP recaída en el Exp. N.º 0014-2002-AI/TC, del 25 de enero de 2003.
- STCP recaída en el Exp. N.º 1612-2003-AA/TC, del 16 diciembre de 2003.
- STCP recaída en el Exp. N.º 00569-2003-AC/TC, del 11 de abril de 2004.
- STCP recaída en el Exp. N.º 0090-2004-AA, del 17 de julio de 2004.
- STCP recaída en el Exp. N.º 2465-2004-AA/TC, del 11 de octubre de 2004.
- STCP recaída en el Exp. N.º 0023-2003-AI/TC, del 28 de octubre de 2004.
- STCP recaída en el Exp. N.º 5854-2005-AA/TC, del 8 de noviembre de 2005.
- STCP recaída en el Exp. N.º 8125-2005-HC, del 25 de enero de 2006.
- STCP recaída en el Exp. N.º 0030-2005-PI/TC, del 6 de febrero de 2006.
- STCP recaída en el Exp. N.º 4587-2004-AA, del 15 de febrero de 2006.
- STCP recaída en el Exp. N.º 0004-2006-PI/TC, del 18 de abril de 2006.
- STCP recaída en el Exp. N.º 00047-2004-AI/TC, del 8 de mayo de 2006.
- STCP recaída en el Exp. N.º 2730-2006-AA/TC, del 27 de julio de 2006.
- STCP recaída en el Exp. N.º 1209-2006-PA, del 23 de octubre de 2006.
- STCP recaída en el Exp. N.º 05637-2006-PA/TC, del 3 de julio de 2007.
- STCP recaída en el Exp. N.º 0005-2007-PI/TC, del 26 de agosto de 2008.
- STCP recaída en el Exp. N.º 0005-2007-PI/TC, del 17 de setiembre de 2008.
- STCP recaída en el Exp. N.º 4664-2007-PA/TC, del 28 de enero de 2009.
- STCP recaída en el Exp. N.º 2364-2008-PHC/TC, del 15 de mayo de 2009.
- STCP recaída en el Exp. N.º 0032-2008-PI/TC, del 23 de setiembre de 2009.
- RTCP recaída en el Exp. N.º 4293-2008-PA/TC, del 30 de junio de 2010.
- STCP recaída en el Exp. N.º 3052-2009-PA/TC, del 23 de agosto de 2010.
- STCP recaída en el Exp. N.º 00228-2009-PA/TC, del 4 de abril de 2011.
- RTCP de aclaración recaída en el Exp. N.º 00228-2009-PA/TC, del 18 de abril de 2011.
- RTCP de nulidad recaída en el Exp. N.º 00228-2009-PA/TC, del 11 de junio de 2011.



## 9. Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

- Caso Genie Lacayo vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 29 de enero de 1997, serie C, N.º 30.
- Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 31 de enero de 2001, serie C, N.º 71.
- Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 2 de julio de 2004, serie C, N.º 107.
- Caso Palamara Iribarne vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 22 de noviembre de 2005, serie C, N.º 135.
- Caso Servellón García y otros vs. Honduras, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 21 de septiembre de 2006, serie C, N.º 152.
- Caso Apitz Barbera y otros («Corte Primera de lo Contencioso Administrativo») vs. Venezuela, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 5 de agosto de 2008, serie C, N.º 182.
- Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 30 de junio de 2009, serie C, N.º 197.
- Caso Dacosta Cadogan vs. Barbados, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 24 de septiembre de 2009, serie C, N.º 204.
- Caso Usón Ramírez vs. Venezuela, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 20 de noviembre de 2009, serie C, N.º 207.
- Caso Chocrón Chocrón vs. Venezuela, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 1 de julio de 2011, serie C, N.º 227.
- Caso Barbani Duarte y Otros vs. Uruguay, Fondo Reparaciones y Costas, sentencia del 13 de octubre de 2011, serie C, N.º 234.
- Caso Atala Riffo y Niñas vs. Chile, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 24 de febrero de 2012, serie C, N.º 239.
- Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 24 de octubre de 2012, serie C, N.º 251.
- Caso Mohamed vs. Argentina, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 23 noviembre de 2012, serie C, N.º 255.



## **10. Suprema Corte de los Estados Unidos**

Suprema Corte de los Estados Unidos, «Sentencia en el caso Marbury contra Madison, según proyecto del Presidente de la Suprema Corte de los Estados Unidos, John Marshall», en: *Revista Peruana de Derecho Constitucional*, N.º 1, 1999, págs. 665-689.

## **11. Páginas web**

Tribunal Constitucional del Perú

<http://www.tc.gob.pe/>

Tribunal Constitucional español

<http://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/composicionOrganizacion/Paginas/ComposicionOrganizacion.aspx>

Tribunal Constitucional Federal alemán

<http://www.bundesverfassungsgericht.de/en/judges.html>

Comisión de Venecia

[http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01\\_Presentation](http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation)

Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, Transparencia Económica Perú

<http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/mensual/default.aspx?y=2012&ap=ActProy>

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)

<http://www.inei.gob.pe/>

Justicia Viva

[http://www.justiciaviva.org.pe/tc\\_aldia/debate\\_actual/fiel\\_periodistas/opinion\\_valle-riestra.pdf](http://www.justiciaviva.org.pe/tc_aldia/debate_actual/fiel_periodistas/opinion_valle-riestra.pdf)



Este libro se terminó de imprimir  
en el mes de enero de 2015 en los talleres gráficos de  
JAS Impresiones Digitales E.I.R.L.  
Av. Bolivia N.º 556, Urb. Chacra Colorada - Breña, Lima.  
Teléfonos: 332-8243 / 592-0412  
Correo: jas\_impresionesdigitales@yahoo.es

*No busque el lector en este libro las generalidades que fácilmente puede encontrar en cientos de otros libros, sino recurra a él si en verdad pretende conocer en profundidad cómo funciona en el día a día el Tribunal Constitucional. El libro está redactado de forma clara y didáctica, y cuenta con una estructura sólida que abarca con plenitud los temas abordados, recurriendo con precisión a la doctrina y jurisprudencia necesarias. Estos permiten al profesor Morales Saravia brindar al lector los elementos necesarios para que, como estudiante, litigante, académico, periodista, o ciudadano, vivan la experiencia de estar dentro, en las propias entrañas, y ver cómo se organiza y funciona el Tribunal Constitucional.*

**José Carlos Remotti Carbonell**  
Universidad Autónoma de Barcelona



ACADEMIA DE  
LA MAGISTRATURA

Jr. Camaná N.º 669, Lima 1  
Teléf.: (51 1) 428 0300  
[www.amag.edu.pe](http://www.amag.edu.pe)

ISBN: 978-9972-779-37-4



9 789972 779374