





## DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL

Colección **Lo Esencial del Derecho** 36

**Comité Editorial**

Baldo Kresalja Rosselló (presidente)

César Landa Arroyo

Jorge Danós Ordóñez

Manuel Montegudo Valdez

Abraham Siles Vallejos (secretario ejecutivo)

CÉSAR LANDA

DERECHO PROCESAL  
CONSTITUCIONAL



FONDO  
**EDITORIAL**

PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

340.7 Landa Arroyo, César, 1958-  
L Derecho procesal constitucional / César Landa.-- 1a ed.-- Lima : Pontificia Universidad  
36 Católica del Perú, Fondo Editorial, 2018 (Lima : Tarea Asociación Gráfica Educativa).  
210 p. ; 21 cm.-- (Lo esencial del derecho ; 36)

Bibliografía: p. [205]-208.

Contenido: Fundamentos del derecho procesal constitucional -- Procesos constitucionales de tutela de los derechos fundamentales -- Procesos constitucionales de tutela de la supremacía jurídica de la constitución.

D.L. 2018-09052

ISBN 978-612-317-377-7

1. Derecho - Estudio y enseñanza 2. Derecho procesal constitucional - Perú 3. Garantías constitucionales - Perú I. Pontificia Universidad Católica del Perú II. Título III. Serie

**BNP: 2018-405**

### *Derecho procesal constitucional*

César Landa

Colección «Lo Esencial del Derecho» N° 36.

© César Landa, 2018

De esta edición:

© Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2018

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

feditor@pucp.edu.pe

www.fondoeditorial.pucp.edu.pe

La colección «Lo Esencial del Derecho» ha sido realizada por la Facultad de Derecho de la PUCP bajo los auspicios del equipo rectoral.

Diseño, diagramación, corrección de estilo  
y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: julio de 2018

Tiraje: 1000 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio,  
total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

ISBN obra completa: 978-612-317-229-9

ISBN volumen: 978-612-317-377-7

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2018-09052

Registro del Proyecto Editorial: 31501361800637

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa  
Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

## Índice

PRESENTACIÓN	13
LISTA DE ACRÓNIMOS	15
INTRODUCCIÓN	17

### PRIMERA PARTE

#### FUNDAMENTOS DEL DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL

##### CAPÍTULO 1

DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL: ENTRE LA CONSTITUCIÓN Y EL PROCESO	21
1. Constitución y proceso	21
2. Derecho procesal constitucional como derecho constitucional concretizado	24
3. Funciones de los procesos constitucionales	28
4. Preguntas de autoevaluación Jurisprudencia relevante	31

##### CAPÍTULO 2

EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD	33
1. Control de constitucionalidad e interpretación constitucional	33
2. Principios de interpretación constitucional	36
3. El control de constitucionalidad del sistema de fuentes	46

4. Sistemas de control de la constitucionalidad: control difuso judicial y administrativo, control concretado, modelos mixtos y control de convencionalidad	48
5. Preguntas de autoevaluación	53
Jurisprudencia relevante	54

### **CAPÍTULO 3**

<b>FINES Y DOBLE DIMENSIÓN DE LOS PROCESOS CONSTITUCIONALES: DIFERENCIA CON LOS PROCESOS ORDINARIOS</b>	55
1. Fines de los procesos constitucionales	55
2. La doble dimensión de los procesos constitucionales	57
3. Diferencias entre los procesos constitucionales y los procesos ordinarios	59
4. Preguntas de autoevaluación	61
Jurisprudencia relevante	62

### **CAPÍTULO 4**

<b>LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN LOS PROCESOS CONSTITUCIONALES</b>	63
1. ¿Qué es un principio y para qué sirve?	63
2. ¿Dónde se encuentran los principios del derecho procesal constitucional?	63
3. Principios recogidos en el Código Procesal Constitucional	64
4. Principios incorporados a través de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional	68
5. Preguntas de autoevaluación	72
Jurisprudencia relevante	72

### **CAPÍTULO 5**

<b>LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL COMO FUENTE DE DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL</b>	73
1. La jurisprudencia constitucional: aproximación conceptual	73
2. Las sentencias de inconstitucionalidad	74
3. El precedente	79
4. La doctrina jurisprudencial	81

5. Preguntas de autoevaluación	83
Jurisprudencia relevante	83

## CAPÍTULO 6

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y DIVISIÓN DE PODERES	85
1. Posición institucional del Tribunal Constitucional: entre derecho y política	85
2. Tribunal Constitucional y Parlamento	90
3. Tribunal Constitucional y Poder Ejecutivo	94
4. Tribunal Constitucional y Poder Judicial	96
5. El Tribunal Constitucional y el control que ejerce sobre los gobiernos regionales y los organismos constitucionales autónomos	101
6. El Tribunal Constitucional y el control constitucional sobre los poderes privados	105
7. Preguntas de autoevaluación	107
Jurisprudencia relevante	108

## SEGUNDA PARTE

### PROCESOS CONSTITUCIONALES DE TUTELA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

## CAPÍTULO 7

EL PROCESO CONSTITUCIONAL DE AMPARO	111
1. Antecedentes y regulación constitucional	111
2. Concepto y características	111
3. Objeto de protección: derechos protegidos por el proceso de amparo	114
4. Objeto de control: los actos lesivos en el amparo	117
5. Procedimiento del proceso de amparo	122
6. Preguntas de autoevaluación	125
Jurisprudencia relevante	125

## CAPÍTULO 8

PROCESO CONSTITUCIONAL DE HÁBEAS CORPUS	127
1. Antecedentes	127

2. Concepto y características	127
3. Objeto de protección: derechos tutelados por el hábeas corpus	128
4. Objeto de control: los actos lesivos en el hábeas corpus	130
5. Procedimiento del proceso de hábeas corpus	134
6. Preguntas de autoevaluación	137
Jurisprudencia relevante	137

## CAPÍTULO 9

PROCESO CONSTITUCIONAL DE HÁBEAS DATA	139
1. Antecedentes y regulación constitucional	139
2. Concepto y características	139
3. Objeto de protección: derechos tutelados por el hábeas data	140
4. Objeto de control: los actos lesivos en el hábeas data	141
5. Procedimiento del proceso de hábeas data	142
6. Preguntas de autoevaluación	144
Jurisprudencia relevante	144

## CAPÍTULO 10

PROCESO CONSTITUCIONAL DE CUMPLIMIENTO	145
1. Antecedentes y regulación constitucional	145
2. Concepto y características	145
3. Objeto de protección: derechos tutelados por el proceso de cumplimiento	149
4. Objeto de control: los actos lesivos en el proceso de cumplimiento	150
5. Procedimiento del proceso de cumplimiento	150
6. Preguntas de autoevaluación	153
Jurisprudencia relevante	154

## CAPÍTULO 11

ASPECTOS PROCESALES COMUNES A LOS PROCESOS CONSTITUCIONALES DE TUTELA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES	155
1. La vigencia del acto lesivo al momento de interponer la demanda	155
2. La prueba en los procesos constitucionales	158
3. La medida cautelar en los procesos constitucionales	160

4. El plazo de prescripción en los procesos constitucionales	161
5. El recurso de agravio constitucional	163
6. La conversión de los procesos constitucionales en otro proceso constitucional	166
7. La ampliación de los efectos de la sentencia mediante la represión de actos homogéneos	168
8. Estado de cosas inconstitucionales	170
9. Preguntas de autoevaluación	171
Jurisprudencia relevante	172

### TERCERA PARTE

## PROCESOS CONSTITUCIONALES DE TUTELA DE LA SUPREMACÍA JURÍDICA DE LA CONSTITUCIÓN

### CAPÍTULO 12

<b>PROCESO CONSTITUCIONAL DE INCONSTITUCIONALIDAD</b>	175
1. Antecedentes	175
2. Concepto y características	176
3. Parámetro de control	177
4. Objeto de control	179
5. Aspectos de procedimiento	181
6. Preguntas de autoevaluación	185
Jurisprudencia relevante	185

### CAPÍTULO 13

<b>PROCESO CONSTITUCIONAL DE ACCIÓN POPULAR</b>	187
1. Antecedentes	187
2. Concepto y características	187
3. Parámetro de control	189
4. Objeto de control	189
5. Aspectos de procedimiento	191
6. Preguntas de autoevaluación	193
Jurisprudencia relevante	193

<b>CAPÍTULO 14</b>	
<b>PROCESO CONSTITUCIONAL DE CONFLICTO DE COMPETENCIAS</b>	195
1. Antecedentes	195
2. Concepto y características	195
3. Parámetro de control	196
4. Objeto de control	198
5. Aspectos de procedimiento	199
6. Preguntas de autoevaluación	200
Jurisprudencia relevante	200
<b>CAPÍTULO 15</b>	
<b>ACCESO A LA JURISDICCIÓN INTERNACIONAL</b>	201
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	205

Fondo Editorial PUCP

## PRESENTACIÓN

En su visión de consolidarse con un referente académico nacional y regional en la formación integral de las personas, la Pontificia Universidad Católica del Perú ha decidido poner a disposición de la comunidad la colección jurídica «Lo Esencial del Derecho».

El propósito de esta colección es hacer llegar a los estudiantes y profesores de derecho, funcionarios públicos, profesionales dedicados a la práctica privada y público en general, un desarrollo sistemático y actualizado de materias jurídicas vinculadas al derecho público, al derecho privado y a las nuevas especialidades incorporadas por los procesos de la globalización y los cambios tecnológicos.

La colección consta de cien títulos que se irán publicando a lo largo de varios meses. Los autores son en su mayoría reconocidos profesores de la PUCP y son responsables de los contenidos de sus obras. Las publicaciones no solo tienen calidad académica y claridad expositiva, sino también responden a los retos que en cada materia exige la realidad peruana y respetan los valores humanistas y cristianos que inspiran a nuestra comunidad académica.

«Lo Esencial del Derecho» también busca establecer en cada materia un común denominador de amplia aceptación y acogida, para contrarrestar y superar las limitaciones de información en la enseñanza y práctica del derecho en nuestro país.

Los profesores de la Facultad de Derecho de la PUCP consideran su deber el contribuir a la formación de profesionales conscientes de su compromiso con la sociedad que los acoge y con la realización de la justicia.

El proyecto es realizado por la Facultad de Derecho de la PUCP bajo los auspicios del equipo doctoral.

Fondo Editorial PUCP

## LISTA DE ACRÓNIMOS

AA, PA	Acción de amparo, proceso de amparo
AC, PC	Acción de cumplimiento, proceso de cumplimiento
BCRP	Banco Central de Reserva del Perú
CC, PCC	Conflicto de competencias, proceso de conflicto de competencias
CNM	Consejo Nacional de la Magistratura
CPCConst.	Código Procesal Constitucional
HC, PHC	Hábeas corpus, proceso de hábeas corpus
HD, PHD	Hábeas data, proceso de hábeas data
JNE	Jurado Nacional de Elecciones
LOTC	Ley 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional
ONP	Oficina de Normalización Previsional
PJ	Poder Judicial
Q	Queja
SBS	Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras de Fondos de Pensiones
TC	Tribunal Constitucional

Fondo Editorial PUCP

## INTRODUCCIÓN

El derecho procesal constitucional ha tenido un amplio desarrollo en nuestro país, el mismo que se vio fortalecido luego de la recuperación de la democracia en el año 2000. En este despertar ha tenido un rol de primer orden el Tribunal Constitucional, supremo intérprete de la Constitución, sin restar importancia al paulatino protagonismo que en los últimos años ha tenido el Poder Judicial. Ello ha sido posible gracias al proceso de constitucionalización del derecho y al compromiso de los jueces constitucionales por hacer de la Carta un derecho vivo, lo que ha contribuido al fortalecimiento de nuestra aún frágil democracia constitucional.

Esto ha motivado que en los últimos dieciocho años se haya generado una jurisprudencia rica y provechosa, con notables avances, aunque también lamentables retrocesos. No obstante, este desarrollo amerita un tratamiento unitario de las instituciones que conforman el derecho procesal constitucional. Para ello, partimos del entendimiento de que esta rama del derecho no puede ser ajena a los derechos, valores y principios que está llamada a proteger y a su contexto institucional: la democracia constitucional.

Por ello, el enfoque de este libro no parte del estudio literal de las normas del Código Procesal Constitucional, de las instituciones procesales, ni del comentario exegético de sus disposiciones, ni se limita a comentar los desarrollos de la amplia jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

En este trabajo, partimos de estudiar las relaciones entre la Constitución y las instituciones procesales, y las complementamos con la regulación legislativa y la jurisprudencia constitucional pertinente. Por ello, luego del desarrollo temático y de las preguntas de autoevaluación, le indicamos al lector algunas sentencias para que pueda profundizar en el conocimiento y comprensión del derecho vivo, a fin de que observe de primera mano cómo se desarrollan y aplican las instituciones del derecho procesal constitucional.

A partir de este enfoque, el libro se estructura en tres partes: una general, referida a los fundamentos de la relación entre la Constitución y el proceso; y dos especiales, en las que se aborda cada uno de los procesos constitucionales contemplados en la Constitución de 1993, tanto los que tienen por finalidad tutelar los derechos fundamentales como los que cautelan la supremacía jurídica de la Constitución. Este libro termina con un pequeño apéndice sobre el acceso a la jurisdicción internacional y la bibliografía correspondiente.

Finalmente, esperamos que este libro pueda ser de utilidad no solo para los operadores del sistema de justicia, sino, fundamentalmente, para la ciudadanía en general, con el fin de promover el conocimiento y el uso de las instituciones de esta rama del derecho, que es otra forma de fortalecer nuestra democracia constitucional y en particular los derechos fundamentales.

PRIMERA PARTE  
FUNDAMENTOS DEL DERECHO PROCESAL  
CONSTITUCIONAL

Fondo Editorial PUCP

Fondo Editorial PUCP

CAPÍTULO 1  
DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL:  
ENTRE LA CONSTITUCIÓN Y EL PROCESO

## 1. CONSTITUCIÓN Y PROCESO

Como la Constitución es la norma suprema del Estado, requiere de institutos jurídicos que permitan garantizar dicha supremacía. Por ello, el constituyente peruano ha previsto una serie de instrumentos de naturaleza judicial para resguardar no solo su posición dentro del ordenamiento jurídico<sup>1</sup>, sino también asegurar la vigencia efectiva de los derechos, principios y valores que reconoce y garantiza<sup>2</sup>. Asimismo, ha previsto un instituto para la resolución de las controversias que surgen entre los poderes públicos y los diferentes niveles de gobierno.

Estos instrumentos son los procesos constitucionales que se encuentran incorporados en los artículos 200 y 202.3 de la Constitución:

- El proceso de inconstitucionalidad y la acción popular, cuya finalidad es garantizar la supremacía jurídica de la Constitución

---

<sup>1</sup> La posición de la Constitución dentro de nuestro ordenamiento se encuentra reconocida en su artículo 51, que establece: «La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente».

<sup>2</sup> De acuerdo a lo establecido por el artículo 44 de la Constitución, uno de los deberes primordiales del Estado es garantizar la plena vigencia de los derechos humanos.

frente a la ley, las ordenanzas regionales y locales y demás normas administrativas;

- Los procesos de amparo, hábeas corpus, hábeas data y cumplimiento que tienen por objeto proteger los derechos fundamentales frente a hechos o actos de las autoridades públicas (leyes, resoluciones judiciales, actos administrativos) y de los particulares; y
- El conflicto de competencias mediante el que se resuelven las controversias entre los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), organismos constitucionalmente autónomos (JNE, BCRP, SBS, entre otros) y los niveles de gobierno central, regional y municipal, por el ejercicio de competencias y funciones asignadas por la Constitución.

La incorporación de estos instrumentos en el seno de la Constitución lleva a reflexionar en torno a su relación con el proceso. Su entendimiento resulta medular para comprender cómo el proceso, influenciado por la Constitución, se constituye como un mecanismo de protección de los derechos, principios y reglas constitucionales y, a su vez, como el instrumento que permite concretizar y actualizar sus contenidos normativos.

Por ello, debemos partir de una idea de Constitución como norma suprema del ordenamiento, la fuente de las fuentes del sistema jurídico a la que todas se subordinan, que es también una realidad viva que responde a una formación histórica que legitima el presente a través de los hechos del pasado. Estos dos aspectos constituyen, respectivamente, un concepto racional-normativo y un concepto histórico. Adicionalmente, debemos tener siempre en cuenta un concepto sociológico, es decir la realidad del momento actual o los casos en que se aplica la norma.

Estos conceptos se encuentran en permanente tensión en el quehacer de los jueces constitucionales, por lo que, dentro de los linderos del proceso constitucional, debe integrarse y buscarse una solución armonizadora de los conflictos en la cual se logre la unidad constitucional de los diferentes intereses en controversia.

El caso de la reforma constitucional del año 2004<sup>3</sup> para establecer el marco constitucional que permitiera el cierre de la cédula viva, o régimen de pensiones del Decreto Ley 20530, grafica la tensión de los conceptos antes aludidos.

Uno de los argumentos de la demanda que cuestionaba la reforma constitucional reposaba en el hecho de que, hasta antes de la reforma, ese régimen de pensiones era compatible con la Constitución, y que incluso en diversas sentencias previas los derechos adquiridos en materia pensionaria habían sido convalidados por la jurisprudencia del TC (concepto histórico).

No obstante, el TC tenía frente a sí una realidad inobjetable cuando el caso llega a su conocimiento: la financiación del régimen del Decreto Ley 20530 era insostenible en el tiempo, puesto que con el pasar de los años la carga fiscal de dicho régimen impediría al Estado atender otras necesidades sociales, como salud y educación, por ejemplo (concepto sociológico).

Finalmente, dado que el TC, como órgano jurisdiccional, no podía dejar de resolver, tenía que racionalizar el conflicto, de modo tal que pudiera establecer que, conforme a las disposiciones constitucionales vigentes, era competente para pronunciarse sobre la validez constitucional de una reforma sobre su propio parámetro de control: la Constitución (concepto racional-normativo).

La armonización de las diferentes perspectivas sobre lo constitucional se resolvió en el marco de un proceso en el que se escuchó debidamente a los interesados, logrando una sentencia que, finalmente, armonizó todas las opciones constitucionales en tensión.

De ahí que el proceso se constituya en un instrumento de integración entre lo normativo-constitucional, lo histórico-cultural, lo económico y lo político que caracteriza a toda sociedad. Por ello, los conceptos de Constitución y proceso están íntimamente ligados, de modo tal que, mediante derechos como el debido proceso y la tutela jurisdiccional, la

---

<sup>3</sup> Sentencia del Exp. 050-2004-PI/TC.

Constitución condiciona la configuración legal y el desarrollo del proceso; y este permite la concreción y actualización de la norma constitucional en situaciones particulares, a través de los diferentes procesos constitucionales.

Por ello, debemos comprender y estudiar el derecho procesal constitucional y sus instituciones, especialmente el CPConst. y la jurisprudencia constitucional, desde y a partir de lo establecido en la Constitución, en tanto el derecho procesal constitucional debe entenderse como un derecho constitucional concretizado, como un instrumento al servicio de la fuerza normativa de la Constitución.

## **2. DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL COMO DERECHO CONSTITUCIONAL CONCRETIZADO**

Esta concepción conlleva una serie de consecuencias. Por un lado, permite comprender que el CPConst. constituye la concreción de diversas disposiciones constitucionales, por lo que la lectura de sus disposiciones debe realizarse a partir de los contenidos materiales de la Constitución (derechos, principios y valores).

En dicho sentido, el artículo I del Título Preliminar del CPConst. establece que este «regula los procesos constitucionales de hábeas corpus, amparo, hábeas data, cumplimiento, inconstitucionalidad, acción popular y los conflictos de competencia, previstos en los artículos 200 y 202 inciso 3 de la Constitución».

De la disposición citada también se desprende la idea de que el Código, como tal, viene a ser la concreción y desarrollo no solo de las disposiciones contenidas en los artículos 200 y 202.3 de la Constitución, sino de otras vinculadas con la materia procesal constitucional, tales como los artículos 201 (estatus constitucional del TC), 202 incisos 1 y 2 (competencias del TC sobre los procesos constitucionales), 203 (legitimación activa en los procesos de inconstitucionalidad), 103 *in fine*, 204 (efecto de las decisiones del TC en los procesos de inconstitucionalidad) y 205 (apertura hacia la jurisdicción supranacional), así como de otros que puedan resultar

relevantes, como los artículos 1 (dignidad humana como fin supremo de la sociedad y del Estado), 2 (catálogo de derechos), 3 (cláusula de derechos no enumerados), 4 (deberes del Estado frente a poblaciones vulnerables), 9 (derecho a la salud), 10 (derecho a la seguridad social), 11 y 12 (derecho a la pensión), 13 a 19 (derecho a la educación), 22 a 28 (derecho al trabajo), 51 (supremacía constitucional), 103 (hechos cumplidos), 138 (control difuso), 139 (derecho a la tutela jurisdiccional y al debido proceso y otros derechos procesales), 142 (prohibición del amparo contra decisiones del JNE y del CNM), 181 (prohibición de revisión judicial de las decisiones del JNE), entre otras. De lo señalado, el CPConst. debe entenderse como una concreción en términos procesales de diversas disposiciones constitucionales.

En consecuencia, no se trata solo de aplicar la Constitución en función de las normas procesales, sino de darle a dichas normas un contenido propio, conforme a la Constitución, pues si bien el derecho procesal constitucional, ciertamente, requiere partir y remitirse a los principios generales del derecho procesal, ello solo será posible y admisible en la medida en que este último sea conforme con los principios y valores constitucionales.

De otro lado, el derecho procesal constitucional se distancia del derecho procesal general por los fines que cumple. En consecuencia, ciertos principios procesales clásicos se relativizan o no son aplicables al proceso constitucional, y surgen principios propios con miras a garantizar los fines que el proceso debe cumplir.

Al respecto, principios como los de justicia rogada (dispositivo o iniciativa de parte), congruencia procesal o cosa juzgada no pueden ser aplicables de forma estricta en el proceso constitucional, pues los intereses que están en juego no son meramente privados, sino de carácter público, pues la Constitución, cuyos principios, derechos y valores se busca garantizar a través del proceso constitucional, es una norma de carácter público y su derecho procesal no puede escapar a su naturaleza.

Por ello, en el marco de procesos como el amparo y, por extensión, en el hábeas corpus, cumplimiento y hábeas data; o el proceso de

inconstitucionalidad, y por extensión la acción popular, no caben el abandono o la reconvención, expresiones del principio dispositivo. De igual manera, el juez constitucional, para lograr realizar los fines del proceso constitucional, puede y debe ir más allá del petitorio de la demanda con la finalidad de brindar una tutela adecuada a los derechos lesionados. Con ello se flexibiliza el principio de congruencia procesal y se subordina al logro de los fines del proceso constitucional.

Finalmente, el proceso constitucional sirve para concretizar, precisar, actualizar y armonizar el contenido material de la norma fundamental, especialmente los derechos fundamentales de la persona.

En esa dirección, por ejemplo, mediante la sentencia del Exp. 1417-2005-PA/TC se estableció el contenido esencial del derecho a la pensión, reconocido en el artículo 10 de la Constitución, como objeto de protección mediante el proceso de amparo. El acceso a la pensión y el derecho a la pensión mínima, incluyendo la de orfandad o viudez, siempre que se cumplan los requisitos legales no puede negarse de manera arbitraria.

De igual manera, en lo que respecta al derecho al trabajo y la protección frente al despido arbitrario, a partir de las disposiciones establecidas en los artículos 22 a 27 de la Constitución se ha precisado su contenido esencial mediante las sentencias del Exp. 1124-2001-AA/TC y Exp. 976-2001-AA/TC. Se entiende por el derecho al trabajo que recae en el Estado el deber de generar políticas de fomento del empleo (bolsas de trabajo, capacitación para el empleo, etc.), así como el derecho a la ocupación efectiva si es que se gana la plaza concursada; en tanto que la protección frente al despido arbitrario supone, por un lado, que el despido solo se produzca por imputación de una falta grave (causa justa de despido) y con respeto del debido proceso, y de otro lado, que frente al despido arbitrario procede la reposición en el puesto de trabajo.

Por lo señalado, tenemos que las normas generales, amplias y de principistas de la Constitución se van precisando y actualizando a partir de los casos que son resueltos por los jueces constitucionales.

En consecuencia, el derecho procesal constitucional cuenta con caracteres propios que lo singularizan del derecho procesal general. Esta singularidad no significa que se aparte totalmente de la teoría general del proceso, pues conceptos tales como la idea misma de «proceso», «parte», «legitimación», «litisconsorcio», entre otros, surgen en el derecho procesal general, pero al trasladarse al ámbito procesal constitucional, deben comprenderse a partir del contenido material y finalista de la Constitución.

Por ello, el derecho procesal constitucional cuenta con una naturaleza y finalidades propias y diferenciadas, que le otorgan «autonomía procesal», pues se constituye como instrumento de realización de los valores constitucionales, de modo tal que busca evitar los formalismos procesales (las formas por respeto a las formas) y subordinar las disposiciones procesales en favor del contenido material de la Constitución, dentro de una concepción valorativa.

Asimismo, como derecho en acción, no está desvinculado del contexto en el que surge y de las características que acompañan al ser humano en su entorno social y cultural. Resulta significativo que el conflicto social y la tensión entre diversos valores y concepciones de la justicia sean resueltos en el seno del proceso constitucional, donde se integra el conflicto entre libertad y autoridad, dentro de una concepción cultural.

A partir de las concepciones antes indicadas, el derecho procesal constitucional se convierte también en un instrumento que tiene por finalidad ordenar normativamente los procesos constitucionales y el rol de la jurisdicción constitucional, a fin de evitar el caos y la anarquía procesal que podrían provocar infracciones directas o indirectas contra la persona y sus derechos fundamentales. Aquí estamos frente a una concepción ordenadora.

Por último, dada su inserción en el contexto social, político, económico, cultural y ambiental, el derecho procesal constitucional no es un ordenamiento estanco, cerrado y estático, sino que se trata de una realidad viva, en permanente evolución a fin de poder responder a los conflictos y tensiones que los procedimientos y espacios políticos

no pueden u omiten resolver. Por ello, los conflictos y tensiones que se presentan en el desarrollo de los procesos constitucionales se tornan funcionales a su naturaleza transformadora, cuando los magistrados los resuelven mediante procedimientos articulados y novedosos argumentos constitucionales, actuando con una concepción transformadora.

De esta manera, el proceso constitucional se convierte en un instrumento dúctil que permite, mediante su interpretación a luz del contenido material de la Constitución, realizar el principio de supremacía constitucional y la tutela de los derechos fundamentales.

### **3. FUNCIONES DE LOS PROCESOS CONSTITUCIONALES**

Las funciones que cumplen los procesos constitucionales vienen establecidas a partir de los fines que cumple cada uno de los procesos constitucionales. En esa dirección, tenemos procesos que cautelan el principio de supremacía constitucional, en tanto otros protegen los derechos de la persona. De igual manera, se ha establecido un instrumento para resolver controversias que se suscitan por el ejercicio de competencias y funciones constitucionales.

#### **3.1. Controlar la supremacía jurídica de la Constitución**

Los procesos de inconstitucionalidad y de acción popular tienen como función cautelar el principio de supremacía constitucional en términos objetivos y abstractos, en principio, sin referencia a un caso o situación particular. Se busca garantizar, de manera objetiva, la Constitución en tanto norma jurídica.

Tal función presupone el reconocimiento del principio constitucional de jerarquía normativa, según el cual el sistema jurídico es un ordenamiento jerarquizado de normas de diferente tipo, en donde la Constitución es la norma suprema, la de mayor rango y valor; por lo que las demás, las leyes del Poder Legislativo y los reglamentos del Poder Ejecutivo, se encuentran subordinados a ella. Lógica consecuencia es que no la pueden contravenir.

Por ello, si alguna ley o reglamento resulta contrario a los mandatos constitucionales, ya sea porque no respeta los procedimientos establecidos para su producción o porque lesiona el contenido protegido de los derechos fundamentales, cabe su control a través de los procesos de inconstitucionalidad y de acción popular, con la finalidad de que sean expulsados del ordenamiento jurídico.

### **3.2. Proteger los derechos fundamentales**

Los procesos de amparo, hábeas corpus, hábeas data y cumplimiento, todos, tienen por finalidad la protección de los derechos fundamentales de la persona, natural y jurídica, frente a las lesiones o amenazas de lesión que provengan de las autoridades públicas y de los particulares.

Ello supone que los derechos fundamentales de la persona son oponibles al Estado, tanto si el acto que lo lesiona o amenaza es una ley del Congreso, un reglamento o acto administrativo del Ejecutivo o de un organismo constitucional autónomo o una resolución judicial (eficacia vertical).

Asimismo, los derechos resultan oponibles y vinculantes para los particulares, por lo que actos como el despido arbitrario, la expulsión de un asociado, la discriminación en el consumo, o los actos que lesionan la libre competencia, como un contrato con cláusulas exorbitantes o desproporcionadas, pueden ser controlados en el seno de un proceso constitucional (eficacia horizontal).

Esta función pone el acento en la garantía y protección de los derechos subjetivos constitucionales de las personas, la que complementa la función de control normativo, de carácter objetivo.

### **3.3. Resolver los conflictos entre poderes públicos y niveles de gobierno**

La Constitución, además de contener un catálogo de derechos y los principios del régimen económico, organiza y distribuye el poder político

en una serie de instituciones: los clásicos poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y los organismos constitucionalmente autónomos, así como en diferentes niveles de gobierno (central, regional y municipal).

No obstante, el ejercicio de las competencias y funciones asignadas por la Constitución no suele resultar pacífico, pues el clásico principio de división de poderes, entendido como el ejercicio exclusivo y excluyente de atribuciones, hoy se entiende como principio de separación, balance, colaboración y control entre los poderes públicos.

En dicho sentido, la Constitución a veces suele reconocer competencias exclusivas. Así, al Parlamento le corresponde dictar las leyes generales, al Ejecutivo le compete administrar la hacienda pública y al Poder Judicial administrar justicia. Sin embargo, también se suele establecer el ejercicio complementario o compartido de esas atribuciones. Por ejemplo, el Congreso puede delegar la facultad de legislar en el Ejecutivo, mediante decretos legislativos, sometido a ciertas condiciones como legislar sobre una materia específica y por un tiempo limitado, con cargo de dar cuenta de los decretos legislativos aprobados; o los gobiernos regionales y locales, dentro de su ámbito de competencia territorial, puedan dictar normas generales con rango de ley en las materias de su competencia y atribuciones.

Asimismo, para el cumplimiento de determinados fines constitucionales se realiza una compleja distribución de competencias y funciones; por ejemplo, el Banco Central de Reserva se encarga de cautelar la estabilidad monetaria y la Superintendencia de Banca y Seguros y AFP de la supervisión del sistema financiero y del sistema privado de pensiones; sin embargo, el ingreso de una nueva entidad bancaria podría afectar el flujo de capital en el país y la estabilidad monetaria, por lo que ambas entidades deben concurrir, la primera para opinar y la segunda para decidir, sobre la base de la opinión del BCRP, si se autoriza o deniega el ingreso de una nueva entidad al sistema financiero nacional<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Al respecto puede verse la sentencia del Exp. 004-2005-CC/TC.

En virtud de esta compleja distribución del poder, los conflictos y tensiones que se producen por el ejercicio de competencias y atribuciones constitucionales no son excepcionales, por lo que a fin de encausarlos se ha previsto como una competencia exclusiva del TC el proceso de conflicto de competencias. Gracias a esta competencia, el TC se erige como árbitro de las controversias constitucionales entre los poderes públicos.

#### 4. PREGUNTAS DE AUTOEVALUACIÓN

1. Explique brevemente: ¿cómo se relacionan los conceptos de Constitución y proceso?
2. ¿Por qué se afirma que el derecho procesal constitucional es un derecho constitucional concretizado?
3. ¿Cuáles serían las consecuencias de la comprensión del derecho procesal constitucional como derecho constitucional concretizado?
4. Explique brevemente: ¿cuáles son las funciones de los procesos constitucionales?

#### Jurisprudencia relevante

- Sobre la singularidad del derecho procesal constitucional como derecho constitucional concretizado puede revisarse la resolución de fecha 28 de octubre de 2015 recaída en el Exp. 00025-2005-AI/TC y Exp. 00026-2006-AI/TC (acumulados) fundamentos 15 y 20.
- Respecto del derecho procesal constitucional como derecho constitucional concretizado y la interpretación que debe efectuarse del Código Procesal Constitucional a partir de la Constitución puede verse la sentencia del Exp. 04903-2005-HC/TC fundamento 5.

Fondo Editorial PUCP

## CAPÍTULO 2

### EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

#### 1. CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD E INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL

Hemos indicado que la Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico, esta característica supone que se constituya en fundamento de toda actuación estatal y privada y al mismo tiempo en parámetro de validez de las normas —legales y administrativas— y de los actos del Estado, así como de las actuaciones de los sujetos privados.

La Constitución como norma jurídica conlleva que su contenido resulte plenamente vinculante y su cumplimiento exigible para el Estado y los particulares, pues según su artículo 38: «Todos los peruanos —agentes privados y autoridades públicas— tienen el deber de [...] respetar, cumplir y defender la Constitución».

Por ello, la Constitución, en tanto norma jurídica suprema, se constituye en parámetro de validez de los actos del Estado y de los particulares, por lo que una norma o acto privado será jurídicamente válida siempre que sea conforme con ella. Esta condición se tutela mediante los procesos constitucionales a través del control de constitucionalidad.

- a) En los procesos de inconstitucionalidad y acción popular se determina si las normas de rango legal (ley, decreto legislativo,

decreto de urgencia, ordenanzas regionales y municipales) y administrativo (reglamentos, directivas, protocolos, etc.) del Estado son compatibles con la Constitución.

- b) En los procesos de tutela de derechos fundamentales, como el amparo, el hábeas corpus, el hábeas data y el cumplimiento, se determina si el acto que se cuestiona, sea público (ley, reglamento, resolución administrativa o judicial) o privado (despido, expulsión de un asociado, difusión de información privada, etc.), lesiona o no los derechos que la Constitución reconoce y garantiza.
- c) En los conflictos de competencia se determina a qué poder público u órgano constitucional autónomo le corresponde ejercer la competencia constitucional objeto de controversia.

A partir de lo señalado, el control de constitucionalidad, como actividad encaminada a garantizar el principio de supremacía constitucional y, con ello, determinar si un acto estatal o privado es válido, supone tres elementos: a) un parámetro de control, constituido por la Constitución; b) un objeto de control, que puede ser una ley, un reglamento, una resolución administrativa o judicial o el acto de un sujeto privado que resulta contrario a los postulados constitucionales o lesivo de los derechos fundamentales; y c) un método de control, como es la interpretación constitucional.

En dicho sentido, para que los jueces ejerzan el control de constitucionalidad requieren saber lo que la Constitución ordena (lo que se debe hacer), prohíbe (lo que no se debe hacer) o permite (lo que se puede hacer), es decir es necesario interpretarla. De igual manera, se requiere interpretar los enunciados constitucionales para adecuar su contenido a las concretas circunstancias de un caso mediante las sentencias interpretativas.

La interpretación constitucional tiene por finalidad concretizar el contenido normativo de la Constitución (lo que ordena, prohíbe o se encuentra permitido), es decir, permitir el tránsito de las disposiciones amplias y generales del texto constitucional a mandatos más precisos para ser aplicados en casos concretos. En dicha tarea, los clásicos métodos de

interpretación de la ley (literal, histórico, teleológico y sistemático) podrían resultar aplicables; sin embargo, resultan insuficientes, dadas las diferencias que existen entre las normas.

La Constitución es una norma jurídica con un alto contenido político que representa y contiene los pactos fundamentales de las fuerzas políticas, sociales y económicas de la sociedad, por ello, contiene principios más que reglas de acción concreta. En ella se ha establecido, por ejemplo, que la defensa de la persona y de su dignidad son los fines supremos de la sociedad y del Estado (artículo 1), que todos tenemos derecho a la igualdad ante la ley y que nadie debe ser discriminado (artículo 2.2), que tenemos acceso progresivo a la seguridad social (artículo 10), que el trabajo es un derecho y un deber (artículo 22), que el Estado peruano se organiza según el principio de separación de poderes (artículo 43) o que nuestro régimen económico se sustenta en la iniciativa privada libre y que se ejerce en el marco de una economía social de mercado (artículo 58), entre otros principios.

Dichas normas no establecen las condiciones de hecho en que estos principios deberán ser aplicados. De igual manera, tampoco se desprende de su tenor cuáles son las consecuencias de su cumplimiento o incumplimiento, por lo que se trata de normas indeterminadas. La interpretación constitucional nos permite reducir esa indeterminación con la finalidad de arribar a mandatos de acción más precisos y concretos.

En cambio, la ley es un instrumento normativo cuyo contenido es más preciso que el de la Constitución, porque su contenido está conformado por reglas de acción concreta. Pensemos, por ejemplo, en el código civil, que establece la forma de ejercicio de algunos derechos como la libertad contractual o el derecho de propiedad; el código penal, que establece las conductas prohibidas y las sanciones aplicables; y los códigos procesales civil y penales correspondientes o las leyes orgánicas que establecen las funciones y estructura básica de las diferentes entidades que conforman la administración pública.

Por las diferencias anotadas, los métodos de interpretación de la ley resultan insuficientes para interpretar adecuadamente la Constitución. Por ello, la doctrina constitucional especializada ha desarrollado una serie de principios de interpretación constitucional.

## 2. PRINCIPIOS DE INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL

Los principios de interpretación constitucional son los siguientes:

- a) *Principio de unidad*, según el cual la interpretación de la Constitución debe estar dirigida a considerarla como un todo armónico y sistemático a partir del cual se organiza el entero ordenamiento jurídico. Un ejemplo que permite graficar su empleo es el caso del «amparo electoral». La Constitución establece en sus artículos 142 y 181 que no son revisables en sede judicial las resoluciones del JNE en materia electoral y que contra ellas no cabe recurso alguno; sin embargo, su artículo 200.2 establece que el proceso de amparo procede en defensa de los derechos fundamentales lesionados por cualquier autoridad, funcionario o persona.

A partir de lo señalado, cabe plantearse si una resolución del JNE que lesiona un derecho fundamental puede ser revisada por el juez constitucional mediante un proceso de amparo.

El TC respondió afirmativamente a dicha cuestión en la sentencia del Exp. 5854-2005-PA/TC (fundamentos 17 a 20), donde señaló que una interpretación literal y aislada de los artículos 142 y 181 que privilegia la sola seguridad jurídica de las decisiones electorales era contraria al principio de unidad, pues si estas lesionan derechos fundamentales, como el debido proceso o la tutela jurisdiccional, el amparo como mecanismo de protección resulta plenamente procedente. Al respecto se dijo que:

20. Al referir que las resoluciones del JNE en materia electoral se dictan en última instancia y no pueden ser objeto de control constitucional

en sede jurisdiccional, los artículos 142 y 181 de la Constitución, tienen por propósito garantizar que ningún otro órgano del Estado se arrogue la administración de justicia sobre los asuntos electorales, pues en esta materia técnico-jurídica, el JNE es, en efecto, instancia definitiva [...]

Asunto distinto se presenta cuando el JNE ejerce funciones excediendo el marco normativo que la Constitución le impone. Ello tendría lugar, claro está, si se expide una resolución contraria a los derechos fundamentales. En tales supuestos, el criterio del JNE escapa a los asuntos técnico-jurídicos de carácter estrictamente electoral, siendo de inmediata aplicación el inciso 2) del artículo 200º de la Constitución que dispone que el proceso de amparo «procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los [...] derechos reconocidos por la Constitución». En otras palabras, en tales casos, la jurisdicción constitucional se torna inmediatamente en el fuero competente para dirimir la litis circunscrita a si existió o no violación de la Carta Fundamental. Sin que pueda haber aquí, desde luego, una subrogación en las funciones reservadas constitucionalmente al JNE.

- b) *Principio de concordancia práctica*, a partir del cual los diferentes principios, valores y derechos que están en la Constitución, y se encuentran en permanente tensión, deben armonizarse con la finalidad de optimizar su interpretación, es decir, sin sacrificar su contenido y sin perder de vista que todos los preceptos constitucionales, incluso aquellos vinculados con la distribución y organización del poder, en último término, se fundamentan en la protección de la persona y de su dignidad.

Al respecto, ante el cuestionamiento de una persona por ser procesado por un juez penal especializado para los delitos de corrupción cometidos por Vladimiro Montesinos y no por el «predeterminado por ley» (derecho reconocido en el artículo 139.3 de la Constitución), el TC señaló que:

La exigencia de la predeterminación legislativa del juez (en la cual se resuelve también su carácter «natural») no puede ser entendida en términos absolutos, no solo porque ningún derecho constitucional tiene tal cualidad, sino, además, porque existen otros bienes y principios constitucionales que también exigen ser optimizados. De allí que el Tribunal juzgue que tal predeterminación del juez deba ser interpretada bajo los alcances del principio de concordancia práctica, que exige determinar el contenido esencial de un derecho en coordinación con otros principios o exigencias constitucionalmente relevantes. Entre esas exigencias y principios se encuentran, por ejemplo, la continuidad y prontitud del ejercicio de la función jurisdiccional, la independencia e imparcialidad del juez, la prohibición de incoherencias en el ejercicio de la potestad jurisdiccional, etc. (sentencia del Exp. 1013-2003-HC/TC, fundamento 6).

A partir de ello, el TC consideró que en este caso el derecho al juez predeterminado por ley no se habría vulnerado, pues su contenido debía armonizarse con otro principio constitucional: la prohibición de incoherencias en el ejercicio de la justicia penal anticorrupción, garantizada por la conformación de los juzgados penales especializados encargados de procesar y sancionar todos los hechos de corrupción realizados por Vladimiro Montesinos y quienes estuvieren vinculados con él, como era el demandante en el caso citado.

- c) *Principio de eficacia integradora*, a partir de este principio se debe valorar el mantenimiento de la unidad política de la Constitución, lo que demanda preferir soluciones jurídico-políticas que promuevan la integración social y la unidad de este cuerpo normativo. Con ello también se busca afirmar el carácter supremo y pluralista de la Constitución, en la medida en que integra los valores minoritarios con el mayoritario, dado que la Constitución expresa la diversidad de los intereses sociales dentro de la unidad política. De este modo, la interpretación realizada solo podrá ser considerada válida en la

medida en que ayude a integrar, pacificar y ordenar las relaciones de los poderes públicos entre sí y las de estos con la sociedad.

Un buen ejemplo sobre la aplicación del mencionado principio se encuentra contenido en la sentencia del Exp. 008-2003-AI/TC, en el cual el Tribunal, integrando diversas disposiciones constitucionales, armonizó las disposiciones del régimen económico con el modelo de Estado social y democrático de derecho. En dicha ocasión el TC manifestó que:

La interpretación institucional permite identificar en las disposiciones constitucionales una lógica hermenéutica unívoca, la que, desde luego, debe considerar a la persona humana como el *prius* ético y lógico del Estado social y democrático de derecho. En efecto, las normas constitucionales no pueden ser comprendidas como átomos desprovistos de interrelación, pues ello comportaría conclusiones incongruentes. Por el contrario, su sistemática interna obliga a apreciar a la Norma Fundamental como un todo unitario, como una suma de instituciones poseedoras de una lógica integradora uniforme [...].

Ninguna sociedad que se precie de mantener una sólida identidad con el bien común, puede soslayar que la Norma Fundamental encierra todo un complejo cultural, en el que es posible identificar un «mínimo común axiológico», esto es, el punto de encuentro entre los valores básicos de la comunidad [...].

Consecuentemente, será un imperativo de este Colegiado identificar los contenidos valorativos dispuestos en la Carta Fundamental, que la erigen como la *lettra viva* que plasma la propia esencia cultural de nuestra sociedad, y que son el fundamento tanto para reconocer las dificultades y contingencias del presente como para avizorar las eventuales soluciones a futuro (sentencia del Exp. 008-2003-AI/TC, fundamento 5).

A partir del techo conceptual antes señalado, el TC desarrolló los principios y derechos constitucionales que sustentan y fundamentan nuestro régimen de economía social de mercado, en donde si bien

la iniciativa privada es libre, al Estado, en tanto se constituye como uno social y democrático de derecho, le corresponde ejercer una serie de roles de promoción, regulación, supervisión, fiscalización y sanción de la actividad económica privada, que son indispensables para promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la nación, según lo establecido por el artículo 44 de la Constitución.

- d) *Principio de corrección funcional*, según el cual el intérprete debe respetar las competencias de los poderes públicos y organismos estatales, sin restringir ni desvirtuar las funciones constitucionales de alguna de ellas. De esta manera, se busca que la distribución y equilibrio del poder público se encuentre debidamente garantizado. Al respecto, en la sentencia del Exp. 5854-2005-PA/TC se señaló que resultaba contrario al principio de corrección funcional la comprensión literal y aislada de los artículos 142 y 181 de la Constitución, en tanto con ello se pretendía sustentar la falta de control de las resoluciones del JNE cuando lesionaran derechos fundamentales, pues supondría desconocer las funciones de control asignadas al TC. En dicho sentido, en el fundamento 19 de la sentencia citada, el mencionado Tribunal dejó establecido que:

La interpretación aislada de los artículos constitucionales bajo análisis [142 y 181] resulta manifiestamente contraria al principio de fuerza normativa de la Constitución y al de corrección funcional, ya que desconoce, por un lado, el carácter jurídico-vinculante de la Constitución y, por otro, la función de contralor de la constitucionalidad conferida al Tribunal Constitucional (artículo 201 de la Constitución). En efecto, dicha interpretación confunde la autonomía que ha sido reconocida constitucionalmente al JNE (artículo 177 de la Constitución) con autarquía, pues pretende que sus resoluciones no sean objeto de control constitucional en aquellos casos en los que resulten contrarias a los principios y derechos fundamentales

reconocidos en la Carta Fundamental. Lo que equivaldría a sostener que, para el JNE, tales principios y derechos no resultan vinculantes. Es preciso tener presente que, de conformidad con el principio de corrección funcional, el JNE, bajo las responsabilidades de ley, se encuentra impedido constitucionalmente de desconocer las decisiones vinculantes que los otros órganos constitucionales expiden en el ejercicio de sus funciones constitucionalmente previstas. Así, por ejemplo, el JNE se encuentra impedido de desconocer una resolución adoptada por el Congreso de la República que inhabilita a una persona para el ejercicio de la función pública, de conformidad con el artículo 100º de la Constitución; máxime si la validez constitucional de dicha resolución ha sido plenamente confirmada a través de una sentencia del Tribunal Constitucional, supremo intérprete de la Constitución (artículo 201 de la Constitución y artículo 1 de la LOTC).

- e) *Principio de fuerza normativa de la Constitución*, según el cual en el proceso interpretativo no debe perderse de vista que la Constitución es una norma jurídica y que resulta plenamente vinculante en todo su contenido: preámbulo, disposiciones que reconocen derechos y organizan el poder, disposiciones finales y transitorias y la declaración sobre la Antártida. Ello conlleva abandonar la categoría de normas constitucionales programáticas o de eficacia diferida, por aquella que entiende que todas las disposiciones constitucionales, sean reglas o principios, tienen eficacia directa y actúan como parámetro de validez del sistema de fuentes del ordenamiento jurídico y de los actos estatales (administrativos y judiciales) y privados.

Al respecto, puede traerse a colación la sentencia del Exp. 1124-2001-AA/TC en la que se analizó la validez constitucional del despido ejecutado por Telefónica del Perú en perjuicio de los trabajadores afiliados al Sindicato Unitario de Trabajadores de Telefónica del Perú S.A. y Fetratel. En esta sentencia, a partir de la eficacia horizontal o *inter privatos* de los derechos fundamentales,

se reconoció el carácter vinculante y no programático del derecho al trabajo en las relaciones entre empleador y trabajador, que como derecho fundamental se encuentra reconocido y desarrollado entre los artículos 22 a 29 de la Constitución. En dicho sentido, el Tribunal señaló que:

6. La Constitución es la norma de máxima supremacía en el ordenamiento jurídico y, como tal, vincula al Estado y la sociedad en general. De conformidad con el artículo 38 de la Constitución, «Todos los peruanos tienen el deber [...] de respetar, cumplir [...] la Constitución». Esta norma establece que la vinculatoriedad de la Constitución se proyecta *erga omnes*, no solo al ámbito de las relaciones entre los particulares y el Estado, sino también a aquéllas establecidas entre particulares. Ello quiere decir que la fuerza normativa de la Constitución, su fuerza activa y pasiva, así como su fuerza regulatoria de relaciones jurídicas se proyecta también a las establecidas entre particulares, aspecto denominado como la eficacia *inter privatos* o eficacia frente a terceros de los derechos fundamentales. En consecuencia, cualquier acto proveniente de una persona natural o persona jurídica de derecho privado, que pretenda conculcar o desconocerlos, como el caso del acto cuestionado en el presente proceso, resulta inexorablemente inconstitucional.

7. Esto mismo ha de proyectarse a las relaciones privadas entre empleador y trabajador como el caso de Telefónica del Perú S.A.A. y de los demandantes, respectivamente. Si bien aquélla dispone de potestades empresariales de dirección y organización y, constituye, además, propiedad privada, aquéllas deben ejercerse con irrestricto respeto de los derechos constitucionales del empleado o trabajador. En la relación laboral se configura una situación de disparidad donde el empleador asume un status particular de preeminencia ante el cual el derecho y, en particular, el derecho constitucional, se proyecta en sentido tuitivo hacia el trabajador. Desde tal perspectiva, las atribuciones o facultades que la ley reconoce al empleador no pueden vaciar de contenido los derechos del trabajador; dicho de otro modo, no pueden devenir en una forma de ejercicio irrazonable. Es por

esto que la Constitución precisa que ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales ni desconocer o disminuir la dignidad del trabajador (art. 23, segundo párrafo). Es a partir de esta premisa impuesta por la Constitución que debe abordarse toda controversia surgida en las relaciones jurídicas entre empleador y trabajador, en todo momento: al inicio, durante y al concluir el vínculo laboral. Por esta razón, la culminación de la relación laboral por voluntad unilateral del empleador, como en la presente controversia, debe también plantearse tomando como base a la eficacia *inter privatos* de los derechos constitucionales.

- e) *Principio de razonabilidad*, según el cual toda actuación del poder público y privado debe cumplir fines constitucionalmente legítimos, de modo tal que toda actuación arbitraria del Estado o de los particulares, carentes de una razón que la justifique, se encuentra constitucionalmente prohibida. Sobre el particular, el TC ha señalado que:

El principio de razonabilidad, implícitamente derivado del principio de igualdad, y expresamente formulado en el artículo 200 de la Constitución, no tolera ni protege que se realicen o expidan actos o normas arbitrarias. Razonabilidad, en su sentido mínimo, es lo opuesto a la arbitrariedad y a un elemental sentido de justicia (sentencia del Exp. 00090-2004-AA/TC, fundamento 38).

En otro caso, en el que se analizó el ejercicio de las facultades discrecionales de una universidad privada, el TC señaló que:

La razonabilidad es un criterio íntimamente vinculado a la justicia y está en la esencia misma del Estado constitucional de derecho. Se expresa como un mecanismo de control o interdicción de la arbitrariedad en el uso de las facultades discrecionales, exigiendo que las decisiones que se tomen en ese contexto respondan a criterios de racionalidad y que no sean arbitrarias (sentencia del Exp. 00535-2009-PA/TC, fundamento 16).

Finalmente, cuando el TC analizó la validez constitucional del decreto legislativo 1100 que prohibía el uso de las dragas y otros artefactos similares en todos los cursos de agua, ríos, lagos, lagunas, cochas, espejos de agua, humedales y aguajales, en el ámbito de la pequeña minería y minería artesanal, estimó que tal medida legislativa era razonable en tanto cumplía:

[...] con el objetivo de evitar el impacto que su utilización produce en el ambiente. Las dragas ocasionan graves impactos de corto y largo plazo al ecosistema, puesto que al remover ingentes cantidades de sedimentos de los ríos se genera contaminación, alteración del cauce de los ríos, impactos biológicos, destrucción de los hábitats acuáticos, alteración de ecosistemas inundables y destrucción de la vegetación ribereña (sentencia del Exp. 00316-2011-PA/TC, fundamento 20).

De esta forma, toda actuación del Estado y, por extensión, de los particulares, debe orientarse al cumplimiento de fines constitucionalmente legítimos para ser razonables. De lo contrario, podría ser calificada de arbitraria e invalidada por los jueces constitucionales.

- i) *Principio de proporcionalidad*, que se constituye como una metodología para la interpretación y aplicación de los derechos fundamentales. Está compuesto por tres subprincipios que se aplican de forma sucesiva y preclusiva: adecuación, necesidad y ponderación (o proporcionalidad en sentido estricto).

Por el principio de adecuación se determina si una medida (legislativa, administrativa, judicial o un acto de particulares) que interviene en el ámbito protegido de un derecho fundamental es idónea para cumplir una finalidad constitucionalmente legítima, es decir, si existe una relación de causalidad entre la medida y el fin constitucional que lo legitima. En un segundo momento, en el análisis de necesidad se determina si en relación con el objeto de análisis no existe otra medida alternativa igual de idónea pero

que incida en menor medida en el derecho fundamental lesionado. Finalmente, en la ponderación se determina si el grado de afectación de un derecho es directamente proporcional al grado de realización del derecho que se le opone.

Para graficar su aplicación podemos emplear el caso de la prohibición de las dragas en el ámbito de la pequeña minería y de la minería artesanal ya citado. Al respecto, el TC consideró que la medida analizada, la prohibición del uso de las dragas, era adecuada para proteger el medio ambiente, en la medida en que con la prohibición se conservaban los lechos de los cursos de agua, ríos, lagos, lagunas, cochas, espejos de agua, humedales y aguajales (subprincipio de idoneidad).

También la consideró una medida necesaria porque no se propuso alguna medida alternativa igual de idónea para proteger el medio ambiente que sea tan eficaz como la prohibición de uso y decomiso de las dragas, la que además debía entenderse como una medida excepcional (subprincipio de necesidad). Finalmente, en lo que respecta al subprincipio de proporcionalidad en sentido estricto, el TC señaló que:

[...] debe tenerse en consideración la protección del derecho a un ambiente equilibrado y adecuado y el derecho a la salud de las poblaciones aledañas, ya que, como se ha advertido, el objetivo de la norma es evitar el impacto negativo de las dragas en el ecosistema. En este caso, el Poder Ejecutivo ha determinado que, debido al impacto generado en el ambiente por el uso de las dragas, su utilización debe ser fuertemente restringida, en tal sentido, si bien se trata de una restricción intensa o *grave* al derecho de propiedad, la protección del ambiente, y de la salud de la población aledaña a los lugares en donde se realiza este tipo de actividad es también elevada. Ello no solo por los daños presentes sino también por el peligro de afectar el ecosistema irremediablemente, ante ello, se opta por evitar la utilización de tal método de extracción de minerales. Debe considerarse, además,

que el impacto por la utilización de las dragas no solo afectaría a las poblaciones actuales, sino que eventualmente afectaría a las generaciones futuras. Así, la intensidad del daño que causan las dragas justifica la intensidad de su prohibición (sentencia del Exp. 316-2011-PA/TC, fundamento 22).

Como se observa, el principio de proporcionalidad es una metodología que racionaliza el proceso de aplicación de los derechos fundamentales en casos concretos.

### **3. EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA DE FUENTES**

El ordenamiento jurídico en su conjunto se constituye como un sistema que debe cumplir dos condiciones básicas: coherencia y plenitud. Se dice que un sistema jurídico es coherente cuando las normas que lo integran no son contradictorias entre sí y, a su vez, es pleno cuando siempre otorga una solución para un caso, es decir, no hay caso que no pueda ser solucionado utilizando el ordenamiento jurídico.

El control de constitucionalidad está vinculado con la coherencia del sistema jurídico, pues mediante el mismo se determina que las normas del sistema, tanto leyes como reglamentos, no sean contrarias a la Constitución, que es la norma de mayor rango dentro del sistema. Por ello, el control de constitucionalidad permite mantener su coherencia.

De igual manera, el control de constitucionalidad se vincula con la plenitud del ordenamiento jurídico, pues a través de los diferentes casos que se presentan ante los jueces constitucionales, tanto los del PJ como los magistrados del TC, estos pueden detectar los vacíos o lagunas normativas e integrarlas mediante el empleo de las sentencias, especialmente los precedentes constitucionales vinculantes y las sentencias interpretativas.

Para graficar lo señalado, en la sentencia del Exp. 00010-2002-AI/TC se analizó la compatibilidad de la legislación antiterrorista emitida por el Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional (luego del golpe de

Estado del 5 de abril de 1992) con la Constitución de 1993. En esta, el TC determinó que las disposiciones legales que autorizaban a los tribunales militares a juzgar a civiles eran incompatibles con el derecho al juez natural previsto en el artículo 139.3 de la Constitución, por lo que las declaró inconstitucionales (ver los fundamentos 94-109 de la sentencia citada); de igual manera, en el mismo caso, armonizó disposiciones contrarias a principios y derechos del debido proceso, como los de independencia e imparcialidad del juez y presunción de inocencia, frente a disposiciones legales que obligaban al juez penal abrir proceso penal con mandato de detención de presuntos terroristas por el solo mérito de la denuncia fiscal, considerando que tales disposiciones debían leerse de forma conjunta con las disposiciones del Código Procesal Penal que establecían los requisitos legales para el dictado de una detención judicial preventiva. De esta manera se evitó declarar su inconstitucionalidad (revisar los fundamentos 140-146 de la sentencia citada).

De otro lado, en la sentencia del Exp. 0206-2005-PA/TC, cuando el TC estableció las reglas de procedencia en materia de amparo laboral, fijó una serie de reglas que no existían y que eran necesarias para garantizar la aplicación del nuevo precedente. Estas reglas estaban vinculadas con el traslado de aquellos procesos de amparo iniciados antes de la aprobación de dicho precedente y que por su aplicación deberían haberse declarado improcedentes. Sin embargo, para garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional en su dimensión de acceso a la justicia, se dispuso su traslado a la justicia laboral ordinaria y otorgar un plazo de adecuación de las demandas para que puedan ser resueltas por los jueces laborales (ver los fundamentos 35-38 de la sentencia citada).

Como se advierte de los ejemplos anteriores, el control de constitucionalidad del sistema de fuentes permite que este, en la medida de lo posible, alcance las características de coherencia y plenitud que como sistema debe cumplir.

#### **4. SISTEMAS DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD: CONTROL DIFUSO JUDICIAL Y ADMINISTRATIVO, CONTROL CONCRETADO, MODELOS MIXTOS Y CONTROL DE CONVENCIONALIDAD**

A lo largo de los años y a partir de la experiencia de los diferentes países en torno al ejercicio del control de constitucionalidad, se ha postulado la presencia de dos modelos básicos:

- a) *Control de constitucionalidad concentrado*, ejercido por un solo órgano, un tribunal o corte constitucional cuyas decisiones sobre la constitucionalidad de la ley tienen efectos generales, equiparables a la derogación de una ley. Es el modelo que existe en la mayoría de países de Europa occidental: Alemania, Bélgica, República Checa, Italia, España, Polonia, Portugal, Rusia, entre otros.
- b) *Control de constitucionalidad difuso*, ejercido por todos los jueces del PJ, cuyas decisiones tienen efectos particulares al caso en el que se ejerce el control de constitucionalidad, siendo que la ley en cuestión solo se inaplica al caso concreto, quedando vigente y, por ende, aplicable para otros casos. Es el modelo que surgió en 1803 en Estados Unidos y que se ha replicado en países de la región como Argentina y México.

A partir de los modelos básicos señalados han surgido otros que podríamos denominar mixtos, ya que, en mayor o menor medida, combinan elementos de uno u otro modelo.

Al respecto, en el sistema peruano tenemos un TC que ejerce el control de constitucionalidad concentrado sobre la ley, de manera exclusiva y excluyente, a través del proceso de inconstitucionalidad, siendo que sus decisiones tienen alcances generales, ya que la dejan sin efecto (ver los artículos 201, 200.4 y 204 de la Constitución).

De otro lado, también tenemos el control difuso, pues todos los jueces de la República, en cualquier tipo de proceso, en caso de incompatibilidad

entre la Constitución y una norma de inferior jerarquía, como una ley o reglamento, deben preferir la primera (ver artículo 138 de la Constitución).

Asimismo, dada la distribución de competencias entre el PJ y el TC en materia de protección de derechos fundamentales, el TC también ejerce el control difuso sobre la ley en el marco de un proceso de amparo y por extensión de hábeas corpus, hábeas data y cumplimiento (ver los artículos 138, 200 incisos 1, 2, 3 y 6 y 202.2 de la Constitución y el artículo 3 del CPConst.).

Por su parte, el PJ también ejerce un control de constitucionalidad concentrado, pues mediante el proceso de acción popular, de manera exclusiva y excluyente, determina la constitucionalidad o legalidad de los reglamentos y demás normas administrativas de alcance general (ver artículo 200 inciso 5 de la Constitución y los artículos 76 y 85 del CPConst.).

De otro lado, en nuestra experiencia, en una clara defensa de la supremacía jurídica de la Constitución, en un momento, el TC implementó el denominado control difuso administrativo. Es decir, un control de constitucionalidad de las normas infraconstitucionales en manos de tribunales administrativos. Para justificar este control, en la sentencia del Exp. 03741-2004-AA/TC el TC estableció que:

6. Este debe de respetar y preferir el principio jurídico de supremacía de la Constitución también alcanza, como es evidente, a la administración pública. Esta, al igual que los poderes del Estado y los órganos constitucionales, se encuentran sometida, en primer lugar, a la Constitución de manera directa y, en segundo lugar, al principio de legalidad, de conformidad con el artículo 51º de la Constitución. De modo tal que la legitimidad de los actos administrativos no viene determinada por el respeto a la ley —más aún si esta puede ser inconstitucional— sino, antes bien, por su vinculación a la Constitución [...].

7. De acuerdo con estos presupuestos, el Tribunal Constitucional estima que la administración pública, a través de sus tribunales administrativos o de sus órganos colegiados, no solo tiene la facultad de hacer cumplir la Constitución —dada su fuerza normativa—, sino

también el deber constitucional de realizar el control difuso de las normas que sustentan los actos administrativos y que son contrarias a la Constitución o a la interpretación que de ella haya realizado el Tribunal Constitucional (artículo VI del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional).

De ahí que el TC en el fundamento 50 de la sentencia citada estableciera como precedente que:

Todo tribunal u órgano colegiado de la administración pública tiene la facultad y el deber de preferir la Constitución e inaplicar una disposición infraconstitucional que la vulnera manifiestamente, bien por la forma, bien por el fondo, de conformidad con los artículos 38º, 51º y 138º de la Constitución. Para ello, se deben observar los siguientes presupuestos: (1) que dicho examen de constitucionalidad sea relevante para resolver la controversia planteada dentro de un proceso administrativo; (2) que la ley cuestionada no sea posible de ser interpretada de conformidad con la Constitución.

Este precedente en su momento abrió un debate en la academia nacional, especialmente en sectores vinculados al derecho administrativo, los cuales veían con desconfianza que los funcionarios que integraban los tribunales y colegiados de la administración pública pudieran apartarse de los mandatos de la ley mediante su inaplicación en el caso concreto. Ello por la fuerte vinculación que tenía y aún mantiene la administración al principio de legalidad. No obstante, consideramos que una adecuada comprensión de dicho principio incluye el respeto al principio de constitucionalidad y supremacía de la Constitución sobre la ley y el ordenamiento administrativo, los que para ser aplicados deben interpretarse conforme a los mandatos constitucionales.

A pesar de este significativo avance, el propio TC, con una composición distinta de sus magistrados, dejó sin efecto el control difuso administrativo mediante la sentencia del Exp. 04293-2012-PA/TC (fundamentos 32-36). En esta sentencia, a partir de una lectura literal del artículo 138 de la Constitución, se concluye que los tribunales administrativos no están

habilitados para ejercer el control difuso de constitucionalidad sobre las leyes, en la medida en que tal potestad está reservada al Poder Judicial y al Tribunal Constitucional, siendo extensible a otros órganos que ejerzan funciones de carácter jurisdiccional. En dicho sentido, se afirmó que el precedente del Exp. 03741-2004-AA/TC:

Desnaturaliza una competencia otorgada por la Constitución al extender su ejercicio a quienes no están incursos en la función jurisdiccional y que, conforme a la Constitución, carecen de competencia para ejercer el control difuso de constitucionalidad. En consecuencia, en ningún caso, los tribunales administrativos tienen la competencia, facultad o potestad de ejercer tal atribución, por lo que corresponde dejar sin efecto el precedente vinculante citado (fundamento 34).

No compartimos la posición asumida en aquella oportunidad por los magistrados del TC y que aún se mantiene, ya que consideramos que un correcto entendimiento del principio de legalidad en el ámbito administrativo incluye el respeto a los mandatos constitucionales por parte de la administración pública, por lo que dicho principio incluiría el principio de constitucionalidad como requisito *sine qua non* de validez de las actuaciones administrativas. Por ello, no podría sostenerse que un acto administrativo emitido en aplicación de una ley inconstitucional es válido. Los tribunales administrativos, que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, deberían poder inaplicar las normas que, luego de una debida motivación y argumentación, consideren inconstitucionales.

En síntesis, nuestro modelo de control de constitucionalidad es integral, pues bajo el respeto de la Constitución se integran elementos del control concentrado y del control difuso, radicando el control en manos de los magistrados del Tribunal Constitucional y de los jueces del PJ, respectivamente.

De otro lado, en los últimos años, a partir de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Almonacid Arellano vs. Chile*, del 26 de setiembre de 2006, se ha incorporado en la interpretación

constitucional el concepto de control de convencionalidad. Según la Corte Interamericana, los jueces nacionales:

[...] están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de «control de convencionalidad» entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana (caso *Almonacid Arellano vs. Chile*, párrafo 124).

Este control de convencionalidad tiene como parámetro de control a las disposiciones de la Convención Americana de Derechos Humanos y otros instrumentos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, y como objeto de control a las disposiciones de derecho interno y los actos del Estado. Es ejercido por la Corte Interamericana y por los jueces nacionales, es decir por los tribunales constitucionales, tribunales y cortes supremas y jueces ordinarios de los Estados que han ratificado la Convención Americana de Derechos Humanos.

El concepto ha sido precisado en diferentes sentencias de la Corte Interamericana, y se ha llegado a señalar que se ejerce de oficio por los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia y conforme a las competencias y procedimientos establecidos en el derecho interno para el ejercicio del control de constitucionalidad (caso *Trabajadores cesados del Congreso vs. Perú*, párrafo 128). De este modo, el control de convencionalidad se integra al control de constitucionalidad.

En nuestro ordenamiento, el control de constitucionalidad integra como parte de su parámetro a las disposiciones de los instrumentos de derechos humanos. Por ello se ejerce el control de convencionalidad cuando se aplica el primero. Ello se desprende de lo establecido en la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución y el artículo V del Título Preliminar del CPConst. Estas disposiciones establecen que las normas constitucionales que reconocen derechos y libertades se interpretan de conformidad con los tratados de derechos humanos ratificados por el Perú y que, además, se debe tener en cuenta la jurisprudencia de los órganos de control de esos tratados, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Entonces, nuestro sistema de control de constitucionalidad al ser integral, comprende también el control de convencionalidad que lo ejercen el TC y los jueces del PJ cuando aplican las disposiciones de la Convención Americana de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos.

## 5. PREGUNTAS DE AUTOEVALUACIÓN

1. ¿Qué es el control de constitucionalidad y cuál es su fundamento?
2. ¿Qué relación existe entre el control de constitucionalidad y la interpretación constitucional?
3. ¿Cuáles son los principios de interpretación constitucional? Explique brevemente cada principio mediante ejemplos extraídos de la jurisprudencia del TC.
4. ¿Cuáles son las características del modelo de control de constitucionalidad del Perú?
5. ¿Considera que debería reincorporarse el control difuso administrativo en el Perú?

## Jurisprudencia relevante

- Acerca de los principios de interpretación constitucional puede verse la sentencia del Exp. 5854-2005-AA/TC fundamento 12.
- Sobre el control de convencionalidad ejercido por el Tribunal Constitucional puede revisarse la sentencia del Exp. 4617-2012-PA/TC fundamentos 5 a 14.

Fondo Editorial PUCP

### CAPÍTULO 3

## FINES Y DOBLE DIMENSIÓN DE LOS PROCESOS CONSTITUCIONALES: DIFERENCIA CON LOS PROCESOS ORDINARIOS

### 1. FINES DE LOS PROCESOS CONSTITUCIONALES

Según la Constitución, existen siete procesos constitucionales: hábeas corpus, amparo, hábeas data, cumplimiento, inconstitucionalidad, acción popular y conflicto de competencias.

Los tres primeros buscan proteger los derechos fundamentales. En dicho sentido, el hábeas corpus brinda protección a la libertad personal y a los derechos conexos con ella, el hábeas data tutela los derechos de autodeterminación informativa y acceso a la información pública, y, el amparo, por su parte, tutela los demás derechos no protegidos por el hábeas corpus ni por el habeas data.

Sobre el proceso de cumplimiento, a partir de los artículos 3, 43 y 45 de la Constitución, el TC ha señalado que busca proteger el derecho fundamental a asegurar y exigir la eficacia de las normas legales y actos administrativos. Al respecto, el TC señaló:

Es sobre la base de esta última dimensión que, conforme a los artículos 3º, 43º y 45º de la Constitución, el Tribunal Constitucional reconoce la configuración del derecho constitucional a asegurar y exigir la eficacia de las normas legales y de los actos administrativos. Por tanto, cuando una autoridad o funcionario es renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo que incide en los derechos

de las personas o, incluso, cuando se trate de los casos a que se refiere el artículo 65° del Código Procesal Constitucional (relativos a la defensa de los derechos con intereses difusos o colectivos en el proceso de cumplimiento), surge el derecho de defender la eficacia de las normas legales y actos administrativos a través del proceso constitucional de cumplimiento (sentencia del Exp. 00168-2005-PC/TC, fundamento 9).

Por ende, estos cuatro procesos tendrían por finalidad proteger los derechos fundamentales de la persona.

De otro lado, los procesos de inconstitucionalidad y acción popular tienen por finalidad controlar la conformidad de las normas de rango legal (leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, ordenanzas regionales y municipales) y reglamentos y demás normas administrativas con la ley y la Constitución, respectivamente. En buena cuenta, si se emitiera una norma legal o reglamento cuyo procedimiento de creación o su contenido resultase contrario a los mandatos constitucionales o legales, respectivamente, mediante los procesos señalados podría lograrse que los jueces constitucionales expulsen dichas normas del ordenamiento jurídico.

En lo que respecta al proceso de conflicto de competencias, este tiene por objetivo resolver las controversias que se presentan entre los poderes públicos derivados del ejercicio de las competencias o atribuciones que la misma Constitución establece y que se complementan con algunas normas legales que vienen a configurar el denominado bloque de constitucionalidad.

Asimismo, la Constitución establece un delicado reparto de competencias y atribuciones entre los clásicos poderes del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) y los diferentes niveles de gobierno, esto es, gobierno central, gobiernos regionales y gobiernos locales, tanto municipalidades provinciales como distritales y centros poblados.

A ello habría que sumar una serie de organismos e instituciones que gozan de cierto nivel de autonomía desde la Constitución, a los que se les encarga el cumplimiento de funciones específicas. Así tenemos, por

ejemplo, la Contraloría General de la República, encargada de supervisar la legalidad de la ejecución del presupuesto público (artículo 82); el BCRP, encargado de mantener la estabilidad monetaria (artículo 84); la SBS, que se encarga del control de los agentes del sistema financiero y del sistema previsional (artículo 87); la Defensoría del Pueblo, que tiene por finalidad defender los derechos fundamentales de la persona y la comunidad, supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración pública y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía (artículo 162), entre otras.

Estas instituciones públicas pueden de hecho presentar conflictos por el ejercicio de las competencias y atribuciones establecidas en la Constitución. Para resolverlos, se ha contemplado en el diseño constitucional un proceso específico que, resuelto de forma exclusiva por el Tribunal Constitucional, tiene por finalidad valorar normativamente el conflicto, ordenar el reparto de competencias y, en último término, pacificar las relaciones entre los poderes públicos. Este proceso, al cautelar el reparto de competencias constitucionales, está vinculado con la protección de la supremacía jurídica de la Constitución.

En consecuencia, los procesos constitucionales buscan lograr dos fines esenciales: por un lado, garantizar la supremacía de la Constitución como norma jurídica y, por otro, la tutela efectiva de los derechos fundamentales de la persona. Por lo señalado, el artículo II del Título Preliminar del CPConst. recoge estos fines como esenciales de los procesos constitucionales, los que a su vez determinan que estos presenten una doble dimensión.

## **2. LA DOBLE DIMENSIÓN DE LOS PROCESOS CONSTITUCIONALES**

Los procesos ordinarios, como el civil, penal, laboral o contencioso administrativo tienen como norte la tutela de intereses y derechos basados en la ley. Por ello, su aproximación a la controversia parte del interés o derecho subjetivo del demandante.

En cambio, en los procesos constitucionales la controversia tiene como mira la protección de la Constitución, en sentido objetivo, y de los derechos fundamentales de la persona, en sentido subjetivo. Los procesos que tienen por finalidad la tutela de derechos fundamentales si bien restablecen el ejercicio o goce del derecho lesionado (dimensión subjetiva), también reafirman el carácter constitucional de ese derecho y, en buena cuenta, la supremacía de la Constitución como norma jurídica (dimensión objetiva). Por ello, en procesos como el amparo, el hábeas data, el hábeas corpus o el cumplimiento, cabe aplicar el control difuso e inaplicar una ley en el caso concreto.

De igual manera, a fin de tutelar el derecho conculcado en sentido objetivo, es decir, con prescindencia de la afectación concreta, en la medida en que esta haya devenido en irreparable, el CPConst. establece en el segundo párrafo de su artículo 1 la posibilidad de que el juez constitucional declare fundada la demanda y que el demandado no vuelva a incurrir en el mismo tipo de conducta lesiva sobre el derecho en cuestión.

En esa misma dirección, cuando el TC emite un precedente vinculante establece una regla que, aunque nace en un caso concreto (dimensión subjetiva), terminará teniendo efectos generales (dimensión objetiva). De esta manera, se persigue tutelar el derecho fundamental en tanto principio objetivo del ordenamiento constitucional.

De igual manera, sobre procesos como el de inconstitucionalidad, acción popular o conflicto de competencias, que son fundamentalmente objetivos, también cabe predicar una dimensión subjetiva.

En estos procesos, suele suceder que el fundamento de las demandas contra la ley o el reglamento radica en la posible afectación del contenido esencial de derechos fundamentales. Así sucedió, por ejemplo, cuando se cuestionó la reforma constitucional y legal del régimen de la ley 20530, conocido como cédula viva, en la que los demandantes alegaron que esas reformas lesionaban sus derechos a la pensión y a la seguridad social, en

tanto reducían de manera progresiva los desproporcionados montos que percibían sus beneficiarios como pensiones.

### **3. DIFERENCIAS ENTRE LOS PROCESOS CONSTITUCIONALES Y LOS PROCESOS ORDINARIOS**

Los fines y la doble dimensión que hemos desarrollado determinan que los procesos constitucionales se diferencien de los procesos ordinarios en virtud a dos criterios: el rol del juez y la naturaleza de los procesos.

En relación con el primer criterio, los jueces ordinarios se encuentran vinculados a la ley y a un excesivo formalismo procesal. No cabe duda de que el modelo de Estado de derecho basado en la ley suponía subordinar la garantía de los derechos a su desarrollo legislativo. Por ende, si no había ley, no había garantía de los derechos. Ello determina que el campo de acción de los jueces ordinarios se circunscriba a lo establecido en la ley, a sus reglas, es decir que el juez ordinario, por su vinculación a las reglas legales, actúa en el marco de lo legalmente habilitado, y si no existe habilitación legal, es decir, si hay un vacío normativo, el juez simplemente no actúa o actúa de manera arbitraria.

Los vacíos normativos se constituyen en oportunidades para que el juez pueda actuar de manera discrecional, lo que muchas veces se ha entendido como discrecionalidad sin límites, dando paso a la arbitrariedad en el ejercicio de la función jurisdiccional.

Al respecto, la doctrina ha construido tres modelos de juez: el juez Júpiter, el juez Hércules y el juez Hermes. El primero es aquel propio de un positivismo formalista, que para actuar o no hacerlo se escuda en la ley que lo empodera, colocándose por encima del conflicto que debe resolver. El juez Hércules, en cambio, actúa como un ingeniero social, pretendiendo resolverlo todo, sin tener en cuenta las limitaciones que se derivan de los principios de separación y división de poderes. Por último, el juez Hermes es un juez mediador que debe dialogar con las diferentes partes del conflicto buscando acercar a las partes (autoridad-ciudadano, poder

privado-ciudadano) para componer, dentro de un marco de razonabilidad, los casos en los que ha sido llamado para resolver. El juez ordinario estaría más cercano al juez Júpiter.

De igual manera, debido a la vinculación a la ley, la práctica del juez ordinario está muchas veces vinculada con un excesivo formalismo procesal, según el cual lo adjetivo o formal prima sobre lo sustantivo, o la defensa de los derechos.

En cambio, el juez constitucional, que también está vinculado a la ley, antes y por sobre todo está vinculado a la Constitución y por ende se encuentra sujeto a la ley en tanto esta sea conforme con la Constitución y sus principios objetivos y los derechos fundamentales que reconoce. Asimismo, a partir de los modelos de juez desarrollados antes, un juez constitucional se aproximaría al modelo del juez Hermes, en la medida en que, con razonabilidad, tiene que mediar en grandes conflictos de orden social, político y económico. En estos se discute siempre cuestiones de poder y de reconocimiento de derechos que, en buena cuenta, se constituyen en límites al ejercicio del poder público y privado. Por ello, el juez constitucional debe moverse en un marco lo suficientemente flexible y razonable como para que pueda tener éxito en el cumplimiento de su tarea: garantizar la supremacía jurídica de la Constitución y tutelar los derechos fundamentales de las personas.

De esta forma, el proceso constitucional es más flexible, no está regido por el formalismo procesal y en él prima lo sustantivo sobre lo adjetivo. Esto no quiere decir que las formas no importen y se caiga en un mero decisionismo judicial, sino que las formas tienen sentido y valor en la medida que optimicen la defensa de los derechos y principios constitucionales. En caso contrario, el juez constitucional tiene el deber de inaplicarlas mediante el control difuso y hacer prevalecer el derecho constitucional sobre el derecho de fuente legal y reglamentaria.

Ahora, el rol del juez constitucional solo tiene sentido en el marco de un proceso que, por su concepción, su configuración y puesta en práctica resulta adecuado para cumplir su finalidad esencial: garantizar la

supremacía constitucional y tutelar los derechos fundamentales. En dicho sentido, los procesos constitucionales, en virtud a sus fines, se configuran como una herramienta no formalista, sino flexible, capaz de adecuarse para realizar los fines que debe cumplir.

Con ese norte, tenemos diversos ejemplos en el Código Procesal Constitucional como un régimen no excesivamente rígido para conceder medidas cautelares (artículo 15, primer párrafo): la actuación inmediata de la sentencia de primera instancia aun cuando hubiese sido impugnada (artículo 22, segundo párrafo), diferentes tipos de procedimientos para el hábeas corpus (artículo 30 y ss.), la represión de actos homogéneos (artículo 60), entre otros. De igual manera, se han incorporado instituciones no formalistas a través de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, como la declaración del estado de cosas inconstitucionales (sentencia del Exp. 2579-2003-HD/TC) o la conversión de procesos constitucionales (sentencia del Exp. 5761-2009-HC/TC), entre otras.

#### 4. PREGUNTAS DE AUTOEVALUACIÓN

1. Con ayuda de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, explique brevemente las dimensiones subjetiva y objetiva de los procesos constitucionales.
2. ¿Cuáles son las diferencias entre los procesos constitucionales y los procesos ordinarios?
3. ¿El juez constitucional debería seguir el modelo de juez Júpiter, Hércules o Hermes? ¿Por qué razones?

## Jurisprudencia relevante

- Sobre la naturaleza y fines de los procesos constitucionales puede verse la sentencia del Exp. 00023-2005-AI/TC fundamentos 8 a 12.
- En relación con la doble dimensión del proceso de inconstitucionalidad puede revisarse la sentencia del Exp. 0007-2007-AI/TC fundamentos 10 y 11.
- Los criterios de distinción entre los procesos constitucionales y los procesos ordinarios se encuentran desarrollados en la sentencia del Exp. 00266-2002-AA/TC fundamento 6.

Fondo Editorial PUCP

## CAPÍTULO 4

### LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN LOS PROCESOS CONSTITUCIONALES

#### 1. ¿QUÉ ES UN PRINCIPIO Y PARA QUÉ SIRVE?

Los principios son instituciones que cumplen las siguientes funciones: a) establecer lineamientos y objetivos que dan sentido de unidad al cuerpo normativo de cara a su aplicación práctica; b) operar en unos casos como cláusulas interpretativas y en otros como normas jurídicas directamente aplicables a los casos concretos; c) operar como límites frente al poder de reforma legislativa; y d) integrar el sistema de fuentes del derecho ante los vacíos de la norma jurídica.

De este modo, los principios que rigen los procesos constitucionales se convierten en las cláusulas de cierre y garantía de su desarrollo normativo y jurisprudencial.

#### 2. ¿DÓNDE SE ENCUENTRAN LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL?

Estos principios se encuentran recogidos de manera expresa en los artículos III y VIII del Título Preliminar del CPConst. El artículo III recoge los principios de dirección judicial del proceso, gratuidad en la actuación del demandante, economía, inmediación y socialización procesales, impulso de oficio, *pro actione*, y de adecuación de las formalidades procesales. El artículo VIII, por su parte, recoge el principio de *iura novit curia*, según

el cual el juez debe aplicar el derecho que corresponda al proceso, aunque no haya sido invocado o haya sido invocado erróneamente por las partes.

De otro lado, existen otros principios que no tienen reconocimiento formal en el CPCConst. pero que son recogidos por la jurisprudencia del TC. Entre estos tenemos, sin ser exhaustivos, el principio de interdicción de la arbitrariedad, la suplencia de la queja deficiente o la autonomía procesal.

### 3. PRINCIPIOS RECOGIDOS EN EL CÓDIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL

El CPCConst. recoge en sus artículos III y VIII de su Título Preliminar los siguientes principios:

- a) *Principio de dirección judicial del proceso.* Debido a la finalidad tutelar de los procesos constitucionales, el juez constitucional debe ser imparcial, pero no puede ser neutral frente al proceso como si de un proceso ordinario se tratara. Por el contrario, le corresponde asumir un rol activo, así como controlar la actuación procesal de las partes, evitando conductas obstruccionistas y promoviendo la eficaz y urgente tutela del derecho lesionado.

Además, el juez constitucional «no es un simple pacificador de intereses de contenido y alcance subjetivos, sino del orden público constitucional en conjunto. Con relación a la Constitución, la jurisdicción constitucional no actúa ni puede actuar como un órgano neutro, sino, por el contrario, como su principal promotor» (sentencia del Exp. 0005-2005-CC/TC, fundamento 4). De ahí que el rol activo del juez constitucional lo faculta para impulsar el proceso hacia su culminación según los fines que persigue.

- b) *Principio de gratuidad en la actuación del demandante.* Este principio, cuyo fundamento se encuentra en el inciso 16 del artículo 139 de la Constitución y constituye una concreción de la igualdad material que parte de un supuesto de hecho concreto: la presunta lesión a un derecho fundamental o la presunta transgresión de

un mandato constitucional. Por ello, la quinta disposición final del CPConst. garantiza el acceso a la justicia constitucional de la víctima vía la exoneración del pago de tasas y aranceles judiciales, por cuanto el demandante es el lesionado en su derecho o quien alega la transgresión de la Constitución.

Por su parte, el TC, en un proceso de hábeas corpus en el que se cuestionó la decisión de un juez penal que condicionó la tramitación de un recurso de apelación, señaló que:

Esta garantía normativa supone la exoneración de toda tasa judicial o carga impositiva de algún tipo en aquellos casos que sea necesario la expedición de copias de los actuados para la formación de cuadernos incidentales, de un expediente tramitado en la vía penal, o en los que por la naturaleza del propio derecho se solicita la expedición de copias certificadas (sentencia del Exp. 01812-2005-HC/TC, fundamento 2).

- c) *Principio de economía procesal.* A partir de la constatación de que uno de los mayores males de los procesos ordinarios es la excesiva carga procesal, que genera lentitud en su resolución, este principio opta decididamente por la eficacia de los procesos constitucionales, de modo tal que si el juez constitucional tiene los elementos suficientes y necesarios para resolver la controversia, debe hacerlo en lugar de dilatar la duración del proceso.

En dicho sentido, en la jurisprudencia constitucional se encuentran muchos casos en los que el TC advierte la presencia de vicios en el rechazo liminar de las demandas de amparo o hábeas corpus, por lo que a fin de tutelar el derecho invocado por los litigantes y con todos los elementos necesarios, en lugar de declarar la nulidad de lo actuado y ordenar la admisión a trámite de la demanda, por economía procesal procede a resolver el fondo de la controversia, previa constatación de que se ha puesto la misma en conocimiento del demandado (al respecto puede verse la sentencia del Exp. 01606-2004-AA/TC, fundamento 2).

d) *Principio de inmediación procesal.* Este principio dispone que el juez, antes de resolver la controversia, tenga el mayor contacto posible con las partes y con los diversos elementos que le permitirán resolverla, de modo tal que las actuaciones que se realicen en el marco de los procesos constitucionales permitan un acercamiento entre el juez y la realidad de las partes.

De ahí que exista una íntima conexión entre el principio de inmediación y el derecho a la prueba, pues «la actividad probatoria debe transcurrir en presencia del juez encargado de pronunciar sentencia, puesto que solo de esta manera se garantiza que exista un contacto directo entre el juzgador y los medios de prueba aportados al proceso, que permitirá a este ponderarlos en forma debida y plasmar sus conclusiones en forma suficiente y razonada al momento de emitir sentencia condenatoria» (sentencia del Exp. 00849-2011-PHC/TC, fundamento 6).

e) *Principio de socialización procesal.* Este principio está conectado con el principio-derecho de igualdad, en el sentido en que el juez constitucional, en el marco de los procesos constitucionales, no debe dejar que las diferencias materiales de las partes se trasladen al interior del proceso. De este modo se hace efectiva la igualdad de armas, a fin de que las diferencias económicas y de poder entre el demandante y el demandado (habitualmente el Estado y los poderes privados) no determinen el sentido de la decisión judicial. De ahí que este principio «exige que se diseñen los mecanismos procesales idóneos para hacer realidad la igualdad (procesal) de las partes del proceso; en esa línea, por ejemplo, serían viables la introducción de figuras como el partícipe, el *amicus curiae*, el litisconsorte, etc., en el proceso de amparo (piénsese, por ejemplo, en el caso de los amparos difusos o medioambientales, colectivos, laborales)» (sentencia del Exp. 3547-2009-PHC/TC, fundamento 8 literal d).

f) *Principio de impulso de oficio.* Este principio se deriva del principio de dirección judicial del proceso, en la medida en que los procesos constitucionales no se rigen por el principio dispositivo o de iniciativa de parte. Por ello, la continuación de los procesos constitucionales no depende enteramente de las partes, sino que le corresponde al juez constitucional asumir un rol activo y tutelar de los derechos y mandatos constitucionales. En esa medida, por ejemplo, no existe el abandono en el proceso de amparo, según lo establecido en el artículo 49 del CPConst.

g) *Principio pro actione.* A partir de este principio, frente a la duda interpretativa sobre el cumplimiento de los requisitos de procedencia de la demanda constitucional, el juez constitucional debe preferir la continuación del proceso a su rechazo, a fin de obtener un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia. Un ejemplo representativo de este principio se expresa en el artículo 46 del Código Procesal Constitucional, que regula las excepciones a la obligación de agotar las vías previas.

Al respecto, el TC ha señalado que según este principio «ante la duda, los requisitos y presupuestos procesales siempre deberán ser interpretados en el sentido más favorable a la plena efectividad de los procesos constitucionales de manera que si existe una duda razonable respecto de si el proceso debe declararse concluido, el Juez y el Tribunal Constitucional declararán su continuación» (sentencia del Exp. 00252-2009-PA/TC, fundamento 7).

h) *Principio de elasticidad.* Determina la flexibilidad o adecuación de las formalidades procesales para optimizar el logro de los fines esenciales de los procesos constitucionales. Lo que significa que las formas procesales no son fines en sí mismos, sino que están subordinadas al logro de los fines del proceso constitucional. Por ello, si las formas entorpecen estos fines, el juez constitucional se encuentra habilitado para adecuarlas o dejarlas de lado con la

finalidad de garantizar la supremacía constitucional o tutelar de modo efectivo el derecho lesionado.

Al respecto, el TC tiene señalado que la disposición que reconoce dicho principio:

Impone a la jurisdicción ordinaria y a la constitucional exigir el cumplimiento de las formalidades solo si con ello se logra una mejor protección de los derechos fundamentales. Por el contrario, si tal exigencia comporta la desprotección de los derechos y, por ende, su vulneración irreparable, entonces las formalidades deben adecuarse o, de ser el caso, prescindirse, a fin de que los fines de los procesos constitucionales se realicen debidamente —principio de elasticidad— (sentencia del Exp. 00266-2002-AA/TC, fundamento 7).

- i) *Principio de iura novit curia*. Garantiza la dimensión objetiva del proceso constitucional, en cuanto faculta al juez, en virtud a su rol director, a aplicar el derecho constitucional que corresponda al proceso, de modo tal que puede corregir el error o la omisión del demandante al formular su demanda. Así, en un caso en el que la demandante solicitaba como pretensión que se le reconociera una pensión de jubilación adelantada por despido total y al no tener todos los requisitos acreditados, el TC optó por analizar si cumplía los requisitos del régimen general en aplicación del principio *iura novit curia* (revisar la sentencia del Exp. 06189-2014-AA/TC, fundamento 5).

#### **4. PRINCIPIOS INCORPORADOS A TRAVÉS DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

La jurisprudencia por su propio carácter es dinámica, por ello el listado de los principios que se reconocen e incorporan a través de la práctica del TC no es limitativo, sino abierto. Sin perjuicio de ello, aquí solo recogemos algunos:

a) *Principio de interdicción de la arbitrariedad.* Este principio significa que se encuentra prohibida toda actuación arbitraria del Estado, incluyendo al propio TC. Cuando este y los demás jueces constitucionales controlan la validez de una norma o tutelan derechos fundamentales deben hacerlo con estricta sujeción a los mandatos constitucionales, por lo cual sus decisiones deben estar debidamente motivadas y ejercerse con razonabilidad.

El control que se efectúa sobre los poderes públicos y sobre los sujetos privados deberá efectuarse con distintos márgenes y grados de intensidad, en aras de evitar la arbitrariedad en el ejercicio del control de constitucionalidad. De ahí que este principio funcione como un límite al ejercicio del poder.

Por ello, en la sentencia del Exp. 3167-2010-PA/TC, en la que se analizó la aplicación de una sanción administrativa, el TC ha indicado que

10. [...] el establecimiento de disposiciones sancionatorias —tanto por entidades públicas, privadas, particulares, así como por autoridades judiciales— no puede circunscribirse a una mera aplicación mecánica de las normas, sino que en ella debe efectuarse una apreciación razonable de los hechos en cada caso concreto, tomando en cuenta las particulares circunstancias que lo rodean. El resultado de esta valoración y evaluación llevará pues a adoptar una decisión razonable, proporcional y no arbitraria.

11. En este sentido, la *razonabilidad* es un criterio íntimamente vinculado a la justicia y está en la esencia misma del Estado Constitucional de Derecho. Se expresa como un mecanismo de control o interdicción de la arbitrariedad en el uso de las facultades discrecionales, exigiendo que las decisiones que se tomen en ese contexto respondan a criterios de racionalidad y que no sean arbitrarias. Como lo ha sostenido este Colegiado, esto «implica encontrar justificación lógica en los hechos, conductas y circunstancias que motivan todo acto discrecional de los poderes públicos» (Cfr. Exp. 0006-2003-AI/TC).

12. Al reconocerse en los artículos 3º y 43º de la Constitución Política del Perú el Estado Social y Democrático de Derecho, se ha incorporado el *principio de interdicción o prohibición de todo poder ejercido en forma arbitraria e injusta*. Este principio tiene un doble significado: (i) en un sentido clásico y genérico, la arbitrariedad aparece como el reverso de la justicia y el derecho; (ii) en un sentido moderno y concreto, la arbitrariedad aparece como lo carente de fundamentación objetiva, lo incongruente y contradictorio con la realidad que ha de servir de base a toda decisión. Es decir, como aquello desprendido o ajeno a toda razón de explicarlo.

- b) *Principio de suplencia de la queja deficiente*. Es un principio implícito que faculta al juez a prescindir de la calificación que el demandante realiza sobre los hechos. No le faculta a apartarse de los hechos alegados ni de las pruebas aportadas, pero sí a variar la calificación jurídica que sobre dichos elementos efectúa el demandante, con la finalidad de tutelar de manera eficaz el derecho afectado. De igual manera, faculta al juez a suplir las deficiencias de los actos procesales. En dicho sentido, el TC señala que

[...]tal facultad es otorgada a los jueces constitucionales en nuestro ordenamiento jurídico, para adecuar su pretensión a fin de otorgar protección constitucional al quejoso, en aquellos casos en los que se advierta un error o una omisión en el petitorio.

Así, a diferencia de los jueces ordinarios, quienes en la mayoría de los casos mantienen una vinculación rígida con la ley, el deber de suplir los actos defectuosos es exigible ineludiblemente en el caso del juez constitucional, debido al deber especial de protección de los derechos fundamentales que informa los procesos constitucionales (sentencia del Exp. 00569-2003-AC/TC, fundamento 3).

- c) *Principio de autonomía procesal*. Es la capacidad que tiene el TC para establecer reglas e instituciones procesales frente al vacío o deficiencia de la regulación del CPCConst. En esa medida, supone una creación de derecho procesal a partir del contenido objetivo de

la Constitución, con la finalidad de no dejar de resolver por vacío o deficiencia de la ley procesal. En cuanto tal, presenta límites que se derivan de la regulación del CPConst., los principios y la naturaleza de los procesos constitucionales.

El TC ha señalado que a partir de este principio:

[...] detenta en la resolución de cada caso concreto la potestad de establecer, a través de su jurisprudencia, normas que regulen el proceso constitucional, a través del precedente vinculante del artículo VII del CPConst, en aquellos aspectos donde la regulación procesal constitucional presenta vacíos normativos o donde ella debe ser perfeccionada o adecuada a los fines del proceso constitucional. La norma así establecida está orientada a resolver el concreto problema —vacío o imperfección de norma— que el caso ha planteado y, sin embargo, lo trascenderá y será susceptible de aplicación ulterior debido a que se incorpora, desde entonces, en la regulación procesal constitucional vigente (resolución de fecha 28 de octubre de 2005 recaída en el Exp. 0025-2005-PI/TC y Exp. 0026-2005-PI/TC, fundamento 19).

En otra ocasión, el TC tuvo ocasión de precisar que «mediante su autonomía procesal el Tribunal Constitucional puede establecer reglas que tengan una pretensión de generalidad y que puedan aplicarse posteriormente a casos similares, siempre que estas reglas tengan como finalidad perfeccionar el proceso constitucional, y se encuentren limitadas por el principio de separación de poderes, la ya mencionada vigencia efectiva de los derechos fundamentales y los principios de razonabilidad y proporcionalidad» (sentencia de Exp. 1417-2005-PA/TC, fundamento 48).

Además, de los señalados, en la jurisprudencia se ha reconocido al principio *pro homine*, que obliga al juez a preferir aquella interpretación que sea más favorable para la optimización de los derechos fundamentales de la persona; el principio de celeridad procesal, que es consustancial a los procesos constitucionales de tutela urgente, entre otros.

## 5. PREGUNTAS DE AUTOEVALUACIÓN

1. ¿Qué función cumplen los principios de los procesos constitucionales?
2. ¿Considera usted que principios como el *iura novit curia* y de suplencia de la queja deficiente otorgan de márgenes de acción para que el juez constitucional actúe con flexibilidad? ¿Por qué?

### Jurisprudencia relevante

- Sobre el principio de interdicción de la arbitrariedad puede revisarse la sentencia del Exp. 00090-2004-AA/TC fundamentos 12 a 15.
- El TC desarrolló algunos alcances sobre el principio de elasticidad o adecuación de formalidades en la sentencia del Exp. 00266-2002-AA/TC fundamento 7.
- El TC en virtud al principio de suplencia de la queja en la sentencia del Exp. 04885-2007-PHD/TC fundamentos 4 y 5 señaló que se puede enmendar el petitorio de la demanda cuando ha sido formulado de manera errónea, ambigua u oscura.
- En los fundamentos 22 a 24 de la resolución de fecha 28 de octubre de 2005 recaída en el Exp. 00025-2005-PI/TC y Exp. 00026-2005-PI/TC (acumulados) mediante el uso de la autonomía procesal se innovó el ordenamiento procesal constitucional al incorporar la figura del partícipe en los procesos de inconstitucionalidad, institución no regulada en el CPConst.

## CAPÍTULO 5

# LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL COMO FUENTE DE DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL

### 1. LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL: APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

Nuestro país pertenece a una tradición jurídica conocida como *civil law* o familia del derecho civil o europeo continental. Ello porque al nacer como república independiente nuestro ordenamiento jurídico se cimentó en la creencia de que el derecho nacía y terminaba en la ley y que el único derecho vigente, válido y justo era el que provenía del Parlamento. De ahí que los códigos fueran las fuentes del derecho desde fines del siglo XIX hasta las postrimerías del siglo XX.

Esto cambió a inicios del presente siglo, porque tras la progresiva constitucionalización de las distintas ramas del derecho, el paradigma de la ley ha ido perdiendo protagonismo, aunque no centralidad.

En este proceso, la jurisprudencia del TC ha jugado un rol activo al complementar, interpretar y, en ciertos casos excepcionales, reemplazar a la ley, en la medida en que el control de constitucionalidad ejercido por los jueces sobre la ley los hace creadores de derecho. Por ello, la jurisprudencia se convierte en una auténtica fuente de derecho. De esta manera, ahora ya no se acude solo a la ley para saber lo que el derecho ordena, prohíbe o permite, sino también a la jurisprudencia, especialmente la del TC.

En dicho sentido, este Tribunal cuenta con tres productos jurisprudenciales que son verdadera fuente de derecho: la sentencia de inconstitucionalidad, el precedente y la doctrina jurisprudencial.

La sentencia de inconstitucionalidad recae en los procesos de inconstitucionalidad contra las normas legales y está constituida por la sentencia del Tribunal sobre la validez de la ley, es decir, sobre el análisis de conformidad entre la norma legal y el parámetro constituido por la Constitución. La sentencia de inconstitucionalidad contiene una interpretación judicial que, en principio, busca armonizar el contenido de la ley a la Constitución, a fin de evitar una declaración de inconstitucionalidad, que se constituye en la alternativa final, es decir, cuando ya no es posible salvar la validez de la ley.

Por su parte, el precedente y la doctrina jurisprudencial recaen en los procesos de tutela de derechos, previa declaración expresa del TC que hace de la decisión y de sus fundamentos precedente o doctrina jurisprudencial. La diferencia entre ellos reside en dos aspectos: sus efectos y el ámbito de los sujetos vinculados.

En dicho sentido, el precedente tiene efectos normativos, por lo que si las circunstancias relevantes de un caso son similares a las del precedente, corresponde al operador aplicar el precedente. En cambio, la doctrina jurisprudencial tiene un efecto interpretativo, por lo que el operador cuenta con un margen mayor de apreciación sobre su aplicación a un caso concreto. Como consecuencia de lo anterior, los precedentes vinculan a todos los poderes públicos y a los sujetos privados. La doctrina jurisprudencial, en cambio, vincula directamente a los jueces.

## **2. LAS SENTENCIAS DE INCONSTITUCIONALIDAD**

El TC se pronuncia sobre la constitucionalidad de la ley, es decir, sobre su compatibilidad con la Constitución, en las sentencias recaídas en los procesos de inconstitucionalidad. De acuerdo al artículo 5 de la LOTC se requiere cinco votos conformes de sus magistrados para declarar la

inconstitucionalidad de una norma con rango de ley. Estas sentencias tienen fuerza de ley, autoridad de cosa juzgada y efectos *erga omnes*.

La sentencia de inconstitucionalidad tiene fuerza de ley activa y pasiva. Dada su capacidad para establecer la validez de una ley, si la sentencia del TC declara inconstitucional una norma, esta es expulsada del ordenamiento, pues según los artículos 103 y 204 de la Constitución la ley queda sin efecto al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial *El Peruano* (fuerza de ley activa). Además, tiene capacidad de resistencia, por lo que la sentencia no puede dejarse sin efecto por una ley posterior (fuerza de ley pasiva). Esto determina que la sentencia de inconstitucionalidad tenga autoridad de cosa juzgada, según lo establecido por el artículo 139.2 de la Constitución, en la medida en que ninguna autoridad puede desconocer los efectos ni modificar sus términos. Como consecuencia, tiene efectos *erga omnes*, pues todos los poderes públicos y los sujetos privados están vinculados por lo establecido en ella.

Ahora bien, el dualismo constitucionalidad-inconstitucionalidad de la ley no es un marco cerrado de opciones, sino que entre ambas existe un amplio margen de decisión para el TC. De esta manera, mediante las llamadas sentencias interpretativas-normativas, el TC ha innovado el ordenamiento jurídico reinterpretando la ley, resolviendo contradicciones entre normas o integrando los vacíos o lagunas normativas vía la creación de derecho jurisprudencial desde la Constitución. Para adoptar una sentencia interpretativa se requieren cuatro votos conformes de sus magistrados, según lo establecido en el artículo 10 de su Reglamento Normativo (aprobado por resolución administrativa 095-2004-P-TC, de acuerdo a la modificación introducida por la resolución administrativa 138-2015-P-TC).

A partir de la experiencia del TC se han establecido los siguientes tipos de sentencias:

- a) *Sentencias estimativas*. Declaran fundada una demanda y su consecuencia es la expulsión de la norma cuestionada del ordenamiento jurídico. A su vez se clasifican en:

- Sentencias de simple anulación. Son las que declaran la inconstitucionalidad y, por ende, dejan sin efecto una parte o toda la ley cuestionada.
- Sentencias interpretativas propiamente dichas. Declaran la inconstitucionalidad de una interpretación errónea efectuada por algún operador judicial o administrativo.

Al respecto, en la sentencia del Exp. 00042-2004-AI/TC (fundamentos 31 y 32) se declaró inconstitucional la interpretación del Instituto Nacional de Cultura que calificaba a las corridas de toros como un espectáculo cultural y el consecuente beneficio de ser exonerado del impuesto a los espectáculos públicos no deportivos. Ello porque tal interpretación contravenía expresamente el principio de reserva de ley en materia tributaria (las exoneraciones son expresas y no pueden ampliarse por vía interpretativa), así como el artículo 57 de la Ley de Tributación Municipal, que gravaba de manera expresa los espectáculos taurinos.

- Sentencias interpretativas-manipulativas (normativas). En estas sentencias se detectan contenidos normativos inconstitucionales dentro de una ley o norma con rango de ley. En dicho sentido, el TC expulsa de la ley lo inconstitucional e interpretativamente reconstruye su contenido para hacerlo conforme con la Constitución.

Estas a su vez se subclasifican en:

- Sentencias reductoras, en las que el TC reduce el ámbito de aplicación subjetivo u objetivo de la ley. En dicho sentido, en la sentencia del TC sobre la reforma del régimen de pensiones del Decreto Ley 20530, al analizar la validez de su artículo 34 literal a, que establece que la pensión de orfandad se mantiene mientras el beneficiario curse estudios superiores, por vía interpretativa se excluyó de estos estudios superiores a los posgrados o los de segunda especialidad profesional o técnica (sentencia del Exp. 0050-2004-AI/TC y otros expedientes acumulados, fundamento 154).

En otras palabras, esta sentencia redujo el ámbito de aplicación de la expresión «estudios superiores» para entender que la misma solo incluye, para los efectos de la vigencia de la pensión de orfandad, aquellos estudios superiores conducentes a un primer grado académico (los estudios superiores de pregrado), más no a los subsiguientes que puedan seguirse (los estudios superiores de postgrado o segunda especialidad profesional o técnica).

- Sentencias aditivas, mediante las que se incorporan sujetos o supuestos que no fueron incluidos en el ámbito de aplicación original de la ley. En la sentencia citada anteriormente (Exp. 00050-2004-AI y otros expedientes acumulados), al analizarse las normas que reformaron el régimen de pensiones del Decreto Ley 20530, el TC estableció que su artículo 32, que establece los criterios para el cálculo de las pensiones de viudez, era inconstitucional porque no añadió las pensiones de orfandad, por ello interpretativamente estableció que dicha disposición también los incluiría en virtud al principio-derecho de igualdad ante la ley (revisar el fundamento 150 de la sentencia citada).

Tal decisión se sustentó en que la situación de viudez y la de orfandad se generan en un mismo supuesto, la muerte del causante, y son sustancialmente iguales, ya que la viuda y el huérfano con la muerte de su causante pierden su principal medio de subsistencia.

De esta manera, la sentencia, por vía interpretativa, incluyó en el ámbito de aplicación de la norma un supuesto que originalmente no estaba previsto.

- Sentencias sustitutivas, en las que el TC sustituye el texto inconstitucional y lo reemplaza por otro que hace compatible la ley a la Constitución. Esta operación implica dos pasos sucesivos: primero la declaración de inconstitucionalidad de una disposición o parte de ella, luego su reemplazo por una

nueva disposición que no es creada por el TC, sino que se toma una disposición de otra fuente del mismo rango (otra ley o decreto legislativo).

- Sentencias exhortativas, a través de las cuales luego de haberse detectado incompatibilidades o vacíos normativos se exhorta al Parlamento a dictar una legislación que sea compatible con la Constitución. Al respecto, puede citarse la sentencia del Exp. 00010-2002-AI/TC, en la que se analizó la constitucionalidad de los decretos leyes contra el terrorismo dictadas luego del autogolpe de Estado del 5 de abril de 1992. En este caso, el TC, al detectar vicios respecto del régimen de la cadena perpetua aplicable a los terroristas y los procesos que se les siguieron en el fuero militar, exhortó al Congreso de la República para que dictara una legislación que supere los vicios detectados siendo compatible con la Constitución.
- Sentencias estipulativas, con las que el TC cumple una función pedagógica, ya que desarrolla aspectos teóricos y los fundamentos de los principios e instituciones constitucionales. Este tipo de sentencias fueron muy empleadas por el TC luego de la reinstauración de la democracia en el año 2001. En dicho sentido pueden citarse, entre muchas, las siguientes sentencias:
  - Exp. 0014-2002-AI/TC, que desarrolla los aspectos vinculados a la reforma constitucional y las diferencias entre el poder constituyente y los poderes constituidos.
  - Exp. 00014-2003-AI/TC, que, ante el cuestionamiento sobre la validez de la propia Constitución Política de 1993, el TC desarrolla los conceptos de legitimidad y legitimación, así como la validez de la Constitución.
  - Exp. 00047-2004-AI/TC, desarrolla el sistema de fuentes del ordenamiento jurídico peruano.

- Exp. 0004-2004-CC/TC que desarrolla los tipos de sentencias que emplea el TC en los procesos de inconstitucionalidad de las normas con rango de ley, así como los principios constitucionales presupuestarios.
  - Exp. 00023-2005-AI/TC, que contiene un desarrollo teórico sobre los fines de los procesos constitucionales y las características de la medida cautelar en el proceso de amparo.
- b) *Sentencias desestimativas*. Son las que declaran, según corresponda, inadmisibles, improcedentes o infundadas una demanda. Se declara inadmisibles las demandas cuando estas incumplan los requisitos formales previstos en los artículos 101 y 102 del CPConst., como por ejemplo no designar apoderado de los demandantes; o cuando no se acompañen los anexos correspondientes de la demanda. En estos casos el TC otorga un plazo de cinco días para la subsanación correspondiente (artículo 103 del CPConst.).

En cambio, se declara improcedente la demanda cuando esta se interpone fuera del plazo de seis años para impugnar la norma con rango de ley, cuando el TC hubiese desestimado otra demanda sustancialmente igual en cuanto al fondo, o si el TC carece de competencia para conocer de la impugnación de la norma, por ejemplo, que se demande en proceso de inconstitucionalidad un reglamento (artículo 104 del CPConst.).

La demanda se declara infundada cuando los motivos de cuestionamiento contra la norma impugnada son desestimados por el TC.

### 3. EL PRECEDENTE

El precedente se encuentra regulado en el artículo VII del Título Preliminar del CPConst., que establece que «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».

El precedente se funda en nuestro sistema en dos principios: el de igualdad y el de seguridad jurídica. El principio de igualdad supone igualdad ante la ley, de modo tal que dos supuestos de hecho iguales deben ser tratados del mismo modo por el legislador, y también igualdad en la aplicación de la ley, que impone que un mismo órgano jurisdiccional frente a un caso nuevo similar a uno resuelto con anterioridad aplique el mismo criterio o solución, pues a iguales hechos, igual derecho. Por lo que el precedente se fundamenta en la igual aplicación de la ley a circunstancias de hecho iguales o esencialmente similares.

De otro lado, por el principio de seguridad jurídica se garantiza la certeza y predictibilidad de las decisiones judiciales. Por ello, el establecimiento de precedentes vinculantes contribuye a hacer de la justicia constitucional una herramienta predecible y cierta en la solución de las controversias constitucionales. De hecho, ante un caso cuyos hechos sean similares a los establecidos en la sentencia que constituye precedente, previsiblemente, se le tendrá que aplicar la solución que constituye el precedente.

El TC, en vía de autolimitación, en la sentencia del Exp. 00023-2004-AI/TC ha establecido los supuestos en los que corresponde dictar un precedente vinculante: a) cuando existan fallos contradictorios; b) cuando se está aplicando indebidamente una norma del bloque de constitucionalidad; c) cuando hay un vacío normativo; d) cuando caben varias posibilidades interpretativas; y e) cuando es necesario cambiar de precedente.

De otro lado, según el artículo 10 del Reglamento Normativo del TC, aprobado por resolución administrativa 095-2004-P-TC, de acuerdo a la modificación introducida por la resolución administrativa 138-2015-P-TC, para adoptar un precedente se requiere de cuatro votos de sus magistrados. Consideramos que esta regla es inconstitucional, dado que

contraviene el principio de jerarquía normativa, en tanto introduce una disposición que es parte de la reserva de ley orgánica, según el artículo 200 de la Constitución: «[...] Una ley orgánica regula el ejercicio de estas garantías y los efectos de la declaración de inconstitucionalidad o ilegalidad de las normas [...]».

Asimismo, consideramos que para adoptar un precedente que, al igual que las sentencias que declaran la inconstitucionalidad de una norma, debería contar con una mayoría calificada de votos para dotarlo de suficiente legitimidad ante la ciudadanía, dados los alcances generales que va a tener el precedente. Para ello, serían necesarios cinco votos conformes, que hacen mayoría calificada y no los cuatro votos requeridos que hacen mayoría simple.

Finalmente, el precedente establece reglas jurisprudenciales que dotan de certeza y predictibilidad a la justicia constitucional. Sin embargo, no le es ajeno que la propia dinámica y la casuística pueden requerir el apartamiento o cambio de precedentes y por ello el Tribunal puede apartarse o variar el precedente vinculante a condición de que motive adecuadamente las razones de su apartamiento o cambio.

#### **4. LA DOCTRINA JURISPRUDENCIAL**

El tercer párrafo del artículo VI del Título Preliminar del CPConst. y la Primera Disposición Final de la LOTC establecen que «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». En la doctrina es pacífico señalar que estas disposiciones regulan la denominada doctrina jurisprudencial del TC.

La doctrina jurisprudencial estaría constituida por la sucesiva interpretación de los derechos y principios constitucionales, así como por la interpretación de la ley que efectúa el TC conforme a la Constitución.

En dicho sentido, en la sentencia del Exp. 4853-2004-PA/TC, fundamento 15, se ha señalado que la doctrina jurisprudencial estaría constituida por:

- a) Las interpretaciones de la Constitución realizadas por el TC, en el marco de su actuación a través de los procesos, sea de control normativo o de tutela de los derechos fundamentales.
- b) Las interpretaciones constitucionales de la ley, realizadas en el marco de su labor de control de constitucionalidad.

En este supuesto, conforme lo establece el segundo párrafo del artículo VI del Título Preliminar del CPConst., una ley cuya constitucionalidad ha sido confirmada por el Tribunal no puede ser inaplicable por los jueces en ejercicio del control difuso, a menos, claro está, que el Tribunal solo se haya pronunciado por su constitucionalidad formal.

- c) Las «anulaciones» de determinado sentido interpretativo de la ley realizadas en aplicación del principio de interpretación conforme a la Constitución.

Se trata en este supuesto de las sentencias interpretativas, es decir las que establecen que determinado sentido interpretativo de una disposición legislativa resulta contrario a la Constitución, por lo que no debe ser usado por los jueces en el ejercicio de la función jurisdiccional que les corresponde.

La doctrina jurisprudencial tiene un grado menor de vinculación en relación con el precedente. Ello porque, como se anotó, no tiene efectos normativos sino interpretativos, y requiere de una reiterada jurisprudencia en el sentido dado por el Tribunal, es decir, sirven como guía para la aplicación del derecho vigente, según la interpretación establecida por el TC. Por ello, solo vincula a los jueces.

Consecuencia de lo señalado es que los jueces tienen frente a la doctrina jurisprudencial tres alternativas: a) aplicar la regla contenida en ella cuando se trate de casos idénticos; b) seguir la regla de la doctrina jurisprudencial cuando las diferencias con el nuevo caso no sean sustanciales y, en consecuencia, optar analógicamente por aplicar dicha regla; y c) apartarse de esa regla cuando las diferencias entre los dos casos sean relevantes para merecer un trato jurídico diferente.

## 5. PREGUNTAS DE AUTOEVALUACIÓN

1. ¿En qué casos el TC puede utilizar una sentencia interpretativa normativa-manipulativa?
2. ¿En qué se diferencia el precedente de la doctrina jurisprudencial?
3. ¿Los jueces del PJ pueden apartarse del precedente establecido por el TC?
4. ¿La doctrina jurisprudencial del TC tiene efectos normativos?

## Jurisprudencia relevante

- Constituyen ejemplos de sentencias interpretativas las sentencias de los Exp. 0010-2002-AI/TC (sobre la inconstitucionalidad de la legislación antiterrorista) y la del Exp. 0050-2004-AI/TC (sobre la reforma constitucional que permitió el cierre del régimen de pensiones del Decreto Ley 20530, conocido como el de la cédula viva).
- En la sentencia del Exp. 00024-2003-AI/TC el Tribunal Constitucional desarrolla algunos alcances del precedente.
- Sobre la doctrina jurisprudencial puede revisarse la sentencia del Exp. 04853-2004-PA/TC fundamentos 15 y 16.

Fondo Editorial PUCP

## CAPÍTULO 6

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y DIVISIÓN DE PODERES

#### 1. POSICIÓN INSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: ENTRE DERECHO Y POLÍTICA

Según el artículo 201 de la Constitución, el TC es el órgano de control de la Constitución, es autónomo e independiente; en tanto que el artículo 1 de la LOTC establece, además, que es el supremo intérprete de la Constitución, encontrándose sometido solo a ella y a su Ley Orgánica.

La concepción del TC como el órgano de control de la constitucionalidad conlleva necesariamente que sea el intérprete supremo de la Constitución, no el único ciertamente, pero sí el que establece, con carácter vinculante, lo que ella ordena, prohíbe o permite.

Esta posición institucional del TC se sustenta, por un lado, en su triple naturaleza como órgano constitucional, jurisdiccional y político y, de otro lado, en una serie de argumentos que fundamentan la fuerza vinculante de sus decisiones en aquellas materias que son de su competencia.

En dicho sentido, por un lado, el TC se caracteriza porque cuenta con un reconocimiento y configuración que le viene dado directamente por el propio poder constituyente en la Constitución. Esta no se limita a la simple mención aislada de sus funciones o competencias, sino que ella misma establece su composición, su estructura, los mecanismos de elección de sus miembros, entre otros aspectos. En otras palabras, recibe

de la Constitución todos los atributos esenciales de su condición y posición en el sistema constitucional. Sin embargo, esto no impide que el legislador pueda completar, a través de su ley orgánica, los elementos esenciales o complementarios.

De este modo, en relación con el TC la Constitución además de configurar su estatus como órgano de control e intérprete supremo de la Constitución (artículo 201), establece sus competencias (artículo 202), composición, estatuto, requisitos y forma de elección de sus magistrados (artículo 201), así como los efectos de sus sentencias sobre la constitucionalidad de ley (artículo 103 y 204).

De otro lado, según la Constitución, el TC orgánicamente no forma parte del PJ; no obstante, ello no enerva su condición de órgano jurisdiccional en la medida que las competencias asignadas por el artículo 202 de la Constitución lo configuran como tal, pues le corresponde conocer en instancia única, con competencia exclusiva, los procesos de inconstitucionalidad y de conflicto de competencias, así como ser la última y definitiva instancia en los procesos de tutela de derechos cuando las demandas han sido desestimadas por el PJ. Por ello, asume un activo rol para la defensa del principio de supremacía constitucional y la tutela de los derechos fundamentales de las personas.

Finalmente, el TC también es un órgano político en tanto crea derecho, pues en última instancia es vocero del poder constituyente, dada su condición de supremo intérprete de la Constitución. Esta concepción acarrea que sus decisiones puedan tener efectos políticos.

Si bien la tensión entre política y derecho —es decir, entre el ejercicio de la función legislativa (del Congreso o del Ejecutivo) y la sentencia del TC— es un conflicto universal y permanente, es posible afirmar que el rol jurídico-político del TC cobra mayor relevancia cuando acuden a esta instancia personas naturales o jurídicas con problemas económicos y sociales que no son resueltos por el mercado, que afectan el rol social del Estado, o cuando existe poco consenso político entre la oposición y el

gobierno al expedir una ley, generándose una alta influencia de los poderes privados y fácticos en la esfera de decisión judicial.

Por ello, se debe tener en cuenta que en países con una tradición desintegrada e inestable, como el Perú, donde la realidad política es conflictiva, el TC que resuelve en forma jurídica conflictos de contenido siempre políticos no puede hacerse la ilusión de estar situado ante la opinión pública por encima de contiendas que él mismo ha de juzgar, sino que debe emplear las modernas técnicas de la interpretación y argumentación constitucional para generar, en la medida de lo posible, consensos que integren las posiciones en controversia.

Además de la triple naturaleza del TC, su posición como supremo intérprete de la Constitución y el carácter vinculante de sus decisiones reposa en los siguientes fundamentos:

- a) Le corresponde, de manera exclusiva, la capacidad para determinar la invalidez constitucional de una ley, pues el proceso de inconstitucionalidad se resuelve en instancia única ante dicho Tribunal según lo establecido en el artículo 202.1 de la Constitución.
- b) Las sentencias sobre la inconstitucionalidad de las normas con rango y fuerza de ley (ley, decreto legislativo, decreto de urgencia, ordenanzas regionales y municipales y tratados, según lo establecido en el artículo 200.4 de la Constitución) que recaen en los procesos de inconstitucionalidad suelen evitar la declaración de invalidez, en la medida en que dicha declaración puede llegar a tener efectos nocivos para el ordenamiento jurídico y para las relaciones surgidas en su aplicación. Por ello, el TC interpreta las normas legales cuestionadas de conformidad con la Constitución e integra los vacíos normativos mediante las denominadas sentencias interpretativas, para armonizar su contenido con la norma constitucional.

- c) Las sentencias sobre la constitucionalidad de la ley tienen fuerza de ley, autoridad de cosa juzgada y efectos que vinculan a todos: los poderes públicos y los particulares (personas naturales y jurídicas).

El artículo 103 de la Constitución establece que una ley se deroga solo por otra y que también queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad, de ahí se deriva la fuerza de ley de una sentencia del TC que se pronuncia sobre la validez constitucional de una ley, en la medida en que tiene la fuerza normativa para dejarla sin efecto. Esta fuerza de ley puede ser activa, porque deja sin efecto la ley, y pasiva, porque no puede ser revocada o anulada por otro acto judicial u otra ley, salvo por una decisión posterior del mismo TC, el que, además, puede apartarse de sus propias decisiones o dejar sin efecto sus precedentes.

La autoridad de cosa juzgada de la sentencia del TC sobre la constitucionalidad de la ley deriva de su carácter de órgano jurisdiccional, siendo por tanto aplicable a su caso lo establecido en el artículo 139.2 de la Constitución que garantiza que: «Ninguna autoridad [...] puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución». Por ende, las decisiones del TC tienen autoridad de cosa juzgada y como tales no pueden ser dejadas sin efecto por ninguna autoridad pública, menos aún pueden ser desconocidas por los particulares.

Finalmente, la sentencia del TC tiene efectos vinculantes frente a todos, autoridades públicas y particulares, en la medida en que el artículo 204 de la Constitución establece que su sentencia que declara la inconstitucionalidad de una ley se publica en el diario oficial y al día siguiente dicha norma queda sin efecto. Estos efectos tienen alcances generales, pues sería absurdo que la declaración solo alcanzara a los poderes públicos y no a los particulares.

- d) El TC puede dictar precedentes mediante los que establece con efectos vinculantes para todos, poderes públicos y sujetos privados, reglas o criterios, sustantivos y procesales, para la aplicación de los derechos, principios y valores constitucionales, así como sobre la interpretación constitucional de la ley, de acuerdo a lo establecido en el artículo VII del Título Preliminar del CPConst.
- e) Asimismo, los jueces no pueden dejar de aplicar, vía control difuso, una norma cuya validez constitucional haya sido confirmada por el TC, según lo establecido en el segundo párrafo del artículo VI del Título Preliminar del CPConst.
- f) De igual manera, la interpretación del TC sobre la Constitución y la ley vincula a los jueces como doctrina jurisprudencial, porque deben aplicar las normas conforme a la interpretación efectuada por el TC en todas sus resoluciones, según lo establecido en el tercer párrafo del artículo VI del Título Preliminar del CPConst. y en la Primera Disposición Final de su Ley Orgánica, ley 28301.
- g) El TC ejerce el control difuso que establece el artículo 138 de la Constitución, pues dentro de los procesos de tutela de derechos bien podría cuestionarse la constitucionalidad de una norma de rango legal o reglamentario, siendo la consecuencia de ello que sus magistrados prefieran la Constitución e inapliquen la norma cuestionada en el caso. Esta decisión, además, podría verse reforzada si se declara como precedente constitucional vinculante o doctrina jurisprudencial.
- h) Le corresponde al TC constituirse como instancia final y definitiva en los procesos constitucionales de tutela de derechos fundamentales (amparo, hábeas corpus, hábeas data y cumplimiento) cuando la sentencia del PJ ha sido desfavorable al justiciable. Al respecto, el artículo 202.2 de la Constitución establece que el TC conoce en instancia final las resoluciones denegatorias de amparo, hábeas corpus, hábeas data y cumplimiento.

- i) Finalmente, el TC se constituye como árbitro entre los poderes públicos en las controversias vinculadas al ejercicio de competencias asignadas por la Constitución y desarrolladas por el bloque de constitucionalidad (Ley de Bases de la Descentralización, leyes orgánicas de las municipalidades, gobiernos regionales, ministerios y organismos constitucionalmente autónomos, entre otros).

Las competencias del TC que lo configuran como contralor de la constitucionalidad de los actos públicos y privados no están exentas de críticas y resistencias por parte de los poderes constituidos (Congreso, Ejecutivo, Judicial y organismos constitucionales autónomos) y de los poderes fácticos (compuesto por sujetos privados: empleadores, asociaciones, empresas, etc.). Seguidamente desarrollaremos las relaciones que se han suscitado en nuestro país entre el TC y los otros poderes del Estado en el marco de nuestro sistema de división de poderes.

## **2. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y PARLAMENTO**

En relación con el Parlamento son dos los escenarios de tensión que afronta el TC. El primer escenario es cuando ha efectuado el control sobre la ley a través de la declaración de inconstitucionalidad o mediante el empleo de sentencias interpretativas, casos en los que siempre se ha cuestionado la legitimidad democrática del TC. El segundo escenario de tensión se ha presentado cuando el TC ha ejercido el control judicial de las potestades de control político del Parlamento.

### **2.1. Legitimidad democrática del Tribunal Constitucional en el control de constitucionalidad de la ley**

El argumento que suele emplearse para cuestionar las decisiones del TC, en especial sus sentencias sobre la constitucionalidad de la ley, ya sea que las deje sin efecto o produzca sentencias interpretativas, reposan en el llamado argumento democrático. Según este, los jueces del TC no

podrían invalidar una ley aprobada por el Congreso, pues este poder del Estado cuenta con legitimidad democrática para dar leyes, en la medida que sus miembros han sido elegidos por el pueblo. En cambio, el TC es un órgano que no es elegido por el pueblo y por lo tanto carecería de legitimidad democrática.

Frente al argumento democrático pueden señalarse al menos tres contraargumentos que sostienen la legitimidad democrática del TC, especialmente cuando ejerce el control de constitucionalidad de la ley.

En primer lugar, en la doctrina constitucional se sostiene la distinción entre poder constituyente y poderes constituidos, donde el primero es el que otorga la Constitución y sienta las bases de organización del Estado y de la sociedad en su conjunto. En cambio, los poderes constituidos son los que nacen a partir de la Constitución. En ese sentido, desde el momento en que esta establece mecanismos de control de su supremacía jurídica y un órgano concentrado de control como el TC, se entiende que la función de control de constitucionalidad es un mecanismo que cautela la obra del poder constituyente, la Constitución, y por tanto el TC ostenta la calidad de vocero del poder constituyente. Ahí radicaría su legitimidad, en tanto este lo ha comisionado como órgano de control de la constitucionalidad.

Otro de los argumentos para sostener la legitimidad del TC surge desde la propia teoría de la democracia, pues el control que desarrolla el juez constitucional se constituiría como un mecanismo que garantiza el correcto desarrollo del procedimiento de decisión democrático. Por un lado, porque el control que efectúa es posterior a la aprobación de la ley, por ello, la revisión por parte del TC garantizaría que el Congreso respete los procedimientos para aprobar una ley.

También desde la teoría de la democracia, el control de constitucionalidad en manos del TC permite que las minorías parlamentarias puedan hacer frente a las mayorías del Parlamento, ya que, en un último intento, las fuerzas políticas de oposición convierten el debate político-parlamentario en constitucional-judicial de carácter jurídico y no político, aun cuando las controversias puedan, en último término, ser de carácter político.

En esta misma perspectiva teórica, los procesos de inconstitucionalidad permiten tener voz a quienes en una situación democrática regular son minorías o no han tenido voz en el procedimiento de formación de la ley. Al respecto, no debe perderse de vista que la democracia es en el fondo un mecanismo para adoptar decisiones, expresadas en una ley, que afectarán a todos porque se rigen por la regla de la mayoría. Por ello, dado que existen sectores minoritarios o históricamente excluidos que no pueden participar del proceso democrático formal, el control posterior de constitucionalidad los visibiliza y permite que participen en el proceso de deliberación democrática.

Por último, el TC se constituye como el último garante de los derechos fundamentales contra las injerencias de las mayorías parlamentarias a través de la ley. En esa medida, los derechos poseen un contenido esencial que no puede ser afectado por las leyes del Congreso, de modo que, ante las pretensiones del legislador democrático de intervenir en el ámbito garantizado de los derechos, el juez constitucional actúa como su garante, mediante el control de constitucionalidad, difuso y concentrado.

Por los argumentos desarrollados, el TC gozaría de legitimidad democrática para controlar la validez constitucional de las leyes aprobadas por el Parlamento.

## **2.2. Control judicial del control político efectuado por el Parlamento**

El Parlamento, de acuerdo a lo establecido en la Constitución, goza de prerrogativas de control político a través de diferentes instituciones: comisiones investigadoras, comisión de ética parlamentaria, interpelación, moción de censura, antejudio, juicio político, vacancia presidencial. Cada una de estas tiene diferentes características, fines, objeto y sujetos de control y procedimientos que no es posible desarrollar en este trabajo, pero que en último término tienen como finalidad hacer efectiva la responsabilidad política de los sujetos controlados.

Las decisiones adoptadas en ejercicio de estos instrumentos de control político han sido objeto de cuestionamiento ante la justicia constitucional, originando tensiones entre el Parlamento y el TC en la medida en que el primero considera que el ejercicio del control político no puede ser objeto de un control judicial por parte de los jueces constitucionales. No obstante, la práctica jurisprudencial ha ido poco a poco asentando una doctrina de control de estas potestades parlamentarias de fiscalización, a partir de considerar a la Constitución como norma jurídica vinculante cuyo respeto puede ser exigido en sede jurisdiccional. Por ello, en nuestro medio se ha asentado la máxima de que no existe zona exenta de control constitucional.

A pesar de lo señalado, como la política y el derecho no son ajenos a sus contextos, la judicialización del control político tuvo un claro impulso a partir de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos recaída en el caso Tribunal Constitucional vs. Perú. En este caso, tres valientes magistrados del TC que en 1996 se opusieron a las pretensiones de la dictadura de Alberto Fujimori de reelegirse por una tercera vez, fueron destituidos por el Congreso dominado por la mayoría oficialista. En defensa de sus derechos, los magistrados destituidos acudieron a la Corte Interamericana. En el párrafo 71 de la sentencia citada la Corte señaló que:

[...] si bien la función jurisdiccional compete eminentemente al Poder Judicial, otros órganos o autoridades públicas pueden ejercer funciones del mismo tipo. Es decir, que cuando la Convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un «juez o tribunal competente» para la «determinación de sus derechos», esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas. Por la razón mencionada, esta Corte considera 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.

Por ello, en el marco de cualquier procedimiento de control político rige el derecho al debido proceso. Sin embargo, este deberá aplicarse no de manera estricta sino flexible y adaptándola a cada tipo de procedimiento parlamentario, ya que el control político no es un control jurídico por excelencia, ni los procedimientos parlamentarios son procesos judiciales.

En nuestro país se han judicializado resoluciones del Pleno del Congreso como el caso en que, haciendo suyas las recomendaciones de la Comisión de Ética Parlamentaria, el Pleno sancionó con la suspensión del ejercicio del cargo al extinto congresista Javier Diez Canseco. De igual manera, el trabajo de las comisiones investigadoras también ha sido objeto de control, en un primer momento asimilándolas al que se desarrolla en un proceso penal y aplicando erróneamente de manera estricta el derecho al debido proceso (ver la sentencia del Exp. 00156-2012-PHC/TC), aunque luego se flexibilizó razonablemente dicha aplicación (revisar la sentencia del Exp. 4968-2014-PHC/TC, que tiene carácter de precedente).

### **3. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y PODER EJECUTIVO**

De acuerdo a nuestro sistema de gobierno, tenemos un régimen presidencial atenuado con instituciones propias de un régimen parlamentario. En este sistema, el Poder Ejecutivo ejerce una amplia gama de funciones y atribuciones constitucionales, las cuales se hallan establecidas en el artículo 118 de la Constitución y se encuentran desarrolladas por muchas leyes orgánicas, generales, sectoriales y especiales.

El ejercicio de estas atribuciones y competencias no ha sido ajeno ni ha podido estar exento del control que ejerce el TC, más aún porque muchas de las decisiones que se adoptan en el seno del Ejecutivo tienen dos tipos de impacto: a) general, cuando vía delegación de facultades ejerce función legislativa a través de los decretos legislativos o vía decretos de urgencia y b) particular, cuando las distintas entidades que integran el Ejecutivo adoptan decisiones que recaen en la esfera de los derechos de las personas, como podrían ser, por ejemplo, resoluciones de la Oficina

de Normalización Previsional que aprueban o deniegan el acceso a una pensión, un contrato de obra pública, una concesión administrativa para explotar un servicio público, un contrato administrativo de servicios o el despido de un servidor de la administración pública.

A partir de lo señalado, el TC ejerce un control de constitucionalidad sobre el Poder Ejecutivo en tres ámbitos:

- a) Control de las normas legales del Ejecutivo a través del proceso de inconstitucionalidad, mediante el cual se ejerce el control sobre los decretos legislativos y los decretos de urgencia. En estos casos, el TC determina si, por un lado, el Poder Ejecutivo ha ejercido la delegación de facultades legislativa otorgada por el Parlamento dentro de los parámetros establecidos en el artículo 104 de la Constitución y por la propia ley autoritativa que le delegó dichas facultades. Es decir, si el decreto legislativo desarrolla las materias que han sido delegadas y dentro del plazo otorgado, ello sin perjuicio del examen de fondo, esto es, la compatibilidad del decreto legislativo con los derechos, fines y principios constitucionales.

En lo que respecta a los decretos de urgencia, emitidos al amparo del artículo 118 inciso 19 de la Constitución y que son medidas extraordinarias en materia económica y financiera, el TC evalúa que cumplan con las siguientes características: excepcionalidad, para tratar situaciones excepcionales e imprevisibles; necesidad, para tener una actuación rápida y prevenir daños que puedan ser irreparables por el paso del tiempo; transitoriedad, es decir que las medidas deben mantenerse por el tiempo necesario y no deben tener vocación de permanencia; generalidad, porque la medida adoptada debe proteger el interés general, no intereses particulares; y conexidad, o la relación entre la medida adoptada y las circunstancias extraordinarias que se pretenden afrontar.

- b) Control sobre el ejercicio de las potestades de la administración pública que se materializan en actos administrativos, como despido de servidores, denegación de beneficios económicos, denegación

de prestaciones de salud, aprobación de contratos administrativos, etcétera. Estos pueden ser objeto de control mediante los procesos de hábeas data, si se trata de la denegatoria de acceso a información pública; de cumplimiento, si se trata de la renuencia para que el funcionario o autoridad pública cumpla una ley o un acto administrativo; y el amparo, si la actuación de la administración pública lesiona otros derechos fundamentales.

- c) Decisiones del Ejecutivo con alto grado de discrecionalidad política sometidas al derecho, como el otorgamiento del indulto y la gracia presidencial. Al respecto, a partir del principio de que no existe zona exenta de control constitucional, la práctica del TC registra dos casos en los que se ha controlado el otorgamiento de los indultos y gracias presidenciales a procesados por delitos de corrupción. En estos casos, el TC controló la motivación y el cumplimiento de los requisitos establecidos en la legislación para su otorgamiento, en la medida en que su otorgamiento irregular pretendía que los beneficiados pudieran eludir la acción de la justicia penal (puede verse la sentencias de los Exp. 4053-2007-PHC/TC y Exp. 3660-2010-PHC/TC).

#### 4. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y PODER JUDICIAL

El TC y el PJ ejercen función jurisdiccional dentro del Estado peruano. Si bien la competencia del TC es especializada en materia constitucional y la del PJ es de carácter general, este también ejerce funciones de control de constitucionalidad. Por ello, las relaciones que se suscitan entre el TC y el PJ son complejas y suscitan ciertas tensiones, puesto que en determinados casos el primero ejerce un control sobre el segundo, conforme se verá más adelante. Por ello desarrollaremos la distribución de competencias entre el TC y el PJ en materia de control de constitucionalidad y el tipo de relación institucional que se presenta entre estos dos poderes jurisdiccionales del Estado peruano.

#### **4.1. El Tribunal Constitucional y los jueces constitucionales del Poder Judicial: distribución de competencias**

De acuerdo al principio de corrección funcional, el texto de la Constitución debe interpretarse sin desnaturalizar las funciones y competencias asignadas a los poderes públicos. Ello incluye la interpretación de las competencias del TC y del PJ.

En principio, el rol del TC en nuestro sistema se desprende del concepto establecido en el artículo 201 de la Constitución, que se complementa con lo dispuesto en sus artículos 202 y 200 y, además, por las disposiciones de su Ley Orgánica, ley 28301, en lo que resulten pertinentes.

En dicho sentido, según el artículo 201 de la Constitución y 1 de su Ley Orgánica, el TC se constituye en el intérprete supremo y en el titular del control de la constitucionalidad; por ello, conoce en instancia única, de forma exclusiva, los procesos de inconstitucionalidad de las leyes y el conflicto de competencias entre poderes del Estado, organismos constitucionalmente autónomos y entre niveles de gobierno. En estos procesos el TC debe:

- a) Cautelar la supremacía jurídica de la Constitución mediante el proceso de inconstitucionalidad, lo que supone interpretar la ley conforme a la Constitución y, de no ser posible, expulsarla del ordenamiento, pues la sentencia que declara su inconstitucionalidad la deja sin efecto al día siguiente de su publicación en el diario oficial (al respecto, ver los artículos 103, 204, 202.1 y 200.4 de la Constitución).
- b) Resolver los conflictos y pacificar las relaciones entre poderes públicos, estableciendo a cuál corresponde el ejercicio de las atribuciones o competencias objeto de controversia (revisar el artículo 202.3 de la Constitución).

- c) Tutelar los derechos fundamentales, en última y definitiva instancia, pero solo cuando estos no han sido protegidos por el PJ (ver los artículos 200 incisos 1, 2, 3 y 6 y 202.2 de la Constitución).

Es decir, le corresponde al TC garantizar la posición jurídica de la Constitución como la fuente de las fuentes del derecho peruano; asimismo, le compete pacificar las controversias constitucionales entre los poderes públicos y ser el último bastión de defensa de los derechos fundamentales de las personas.

Ahora bien, en nuestro sistema no solo los magistrados del TC actúan como jueces constitucionales. Los jueces del PJ también asumen, en determinadas ocasiones, el rol de jueces constitucionales. En dicho sentido, los jueces del PJ asumen el rol de jueces constitucionales cuando:

- a) Conocen, tramitan y deciden sobre los procesos constitucionales de tutela de derechos en primera y segunda instancia, a través de los amparos, habeas corpus, habeas datas y acciones de cumplimiento. Sus sentencias, cuando se pronuncian sobre el fondo de la controversia, adquieren autoridad de cosa juzgada y por ende son vinculantes para las partes del proceso siempre que la sentencia de primera instancia resulte favorable al demandante y no sea apelada por el demandado y cuando, siendo apelada, la sentencia de segunda instancia resulta favorable al demandante.

En este último caso, la sentencia queda firme y por ende con autoridad de cosa juzgada; ya que el TC solo conoce estos procesos si la decisión de los jueces del PJ resulta desfavorable al demandante (ver el artículo 202.2 de la Constitución), quien puede cuestionarlas ante el TC mediante el recurso de agravio constitucional (ver el artículo 18 del CPCConst.).

En estos casos y según los supuestos señalados, el PJ tendría, en el marco de un caso concreto, la última palabra en materia de protección de los derechos fundamentales. Sin embargo, debemos anotar que esta deberá ser conforme a los precedentes y la doctrina

jurisprudencial establecidos por el TC que resulten aplicables, así como con sus sentencias sobre la constitucionalidad de las normas con rango de ley.

- b) Conocer de manera exclusiva y excluyente, en dos instancias, el proceso de acción popular contra los reglamentos y normas administrativas de alcance general (ver los artículos 200.5 de la Constitución y 85 del CPConst.).
- c) Finalmente, los jueces ordinarios del PJ pueden ejercer el control de constitucionalidad difuso, según lo establecido en el artículo 138 de la Constitución. Esto significa que en cualquier tipo de procesos (civil, laboral, penal, contencioso administrativo o constitucional) pueden inaplicar por inconstitucional una norma con rango de ley en ese caso concreto, con efectos para las partes del proceso.

De igual manera, pueden inaplicar los reglamentos y normas administrativas de carácter general, si es que estos son contrarios a la Constitución, siempre con efectos limitados a quienes fueron partes del proceso.

Luego, cuando ya no es posible impugnar la sentencia o resolución en la que se aplicó el control difuso dentro del mismo proceso, los jueces la elevan en consulta a la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República, de conformidad con lo establecido en el artículo 14 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (cuyo Texto Único Ordenado ha sido aprobado por decreto supremo 017-93-JUS).

De lo desarrollado se advierte que en nuestro sistema ejercen competencia de control de la constitucionalidad tanto el TC como el PJ, donde prevalece el primero, en tanto sus interpretaciones llegan a tener efectos de alcance general. Por ello, sus sentencias son vinculantes para los jueces del PJ, quienes funcionalmente se sujetan a sus interpretaciones, contenidas en las sentencias sobre la constitucionalidad de las normas con rango de ley, sus precedentes y su doctrina jurisprudencial, según

lo dispuesto por los artículos VI *in fine* y VII del Título Preliminar del CPConst. En cambio, las decisiones del PJ resultan vinculantes solo para las partes del proceso concreto y con alcances generales si recaen en procesos de acción popular.

#### 4.2. Relaciones entre el Tribunal Constitucional y el Poder Judicial

Las relaciones entre el TC y el PJ no siempre son pacíficas, por el contrario, están llenas de tensión en la medida en que el TC ejerce un control sobre el PJ, especialmente cuando revisa sus decisiones en dos escenarios:

- a) Cuando el TC revisa como última y definitiva instancia las resoluciones denegatorias de hábeas corpus, amparo, hábeas data y cumplimiento, emitidas en segunda instancia por los jueces del PJ, y;
- b) Cuando a través del proceso de amparo o del hábeas corpus revisa las resoluciones emitidas por el PJ en procesos ordinarios (civiles, laborales, contencioso administrativos y penales, entre otros).

Por ello, sostenemos que entre el TC y el PJ existen relaciones de coordinación, interdependencia y jerarquía funcional. Son de coordinación, porque el PJ y el TC tienen competencia para proteger los derechos fundamentales de las personas y de control de constitucionalidad de las normas del Estado, cada uno en su respectivo ámbito y mediante los procesos establecidos para tal fin. Por ello, para no entorpecer el cumplimiento de sus funciones respectivas, requieren establecer ciertos mecanismos de coordinación, de modo tal que el ejercicio de sus atribuciones pueda armonizarse, en la medida que ambos son poderes del Estado con competencias claramente establecidas en la Constitución.

Las relaciones también son de interdependencia porque ambos poderes públicos se necesitan para cumplir adecuadamente su rol como jueces constitucionales, dado que en materia de procesos de tutela de derechos los jueces del PJ actúan como primera y segunda instancia, y como última y definitiva instancia actúa el TC.

Finalmente, el TC ejerce una jerarquía funcional sobre el PJ, pues le corresponde al primero decir la última palabra en materia de interpretación de la Constitución. Así, aunque en algunas ocasiones las decisiones del PJ no son revisables por el TC, cuando mediante resolución firme declaran fundada la demanda de amparo, hábeas corpus, habeas data y cumplimiento en segunda instancia, estas se encuentran sujetas al control del TC cuando han desconocido las sentencias de obligatorio cumplimiento para los jueces (precedente constitucional vinculante o doctrina jurisprudencial), o mediante sentencias que declaran la inconstitucionalidad de una ley o norma de rango equivalente (decreto legislativo, decreto de urgencia, ordenanza municipal y regional, tratado internacional). Esta posición del TC sobre el PJ se ve reforzada porque el ejercicio de sus competencias no puede ser cuestionado, correspondiéndole al propio TC decidir sobre su falta de competencias o atribuciones en lo que se denomina el principio de «competencia de la competencia» (ver el artículo 3 de su Ley Orgánica, ley 28301).

## **5. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y EL CONTROL QUE EJERCE SOBRE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LOS ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS**

El diseño constitucional del TC lo convierte en un árbitro de los conflictos entre los poderes públicos, según lo establecido en el artículo 202.3 de la Constitución, que le otorga competencia para conocer y resolver los conflictos que se derivan del ejercicio de las competencias y atribuciones establecidas por la Constitución a favor de los poderes públicos, los diferentes niveles de gobierno y los organismos constitucionales autónomos.

Entonces, más allá del control que el TC ejerce sobre los clásicos poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), también existe un control constitucional de los conflictos que se presentan entre los niveles de gobierno (nacional, regional y local) y entre los organismos constitucionales autónomos.

Por ello no debe perderse de vista que el TC, siendo formalmente un organismo constitucional, cumple una labor jurídica de cierre del sistema de los conflictos en un Estado constitucional a través del control constitucional, en particular, mediante la resolución de los conflictos de competencia y atribuciones que le demanden los órganos constitucionales en controversia por el goce o ejercicio de sus competencias o atribuciones constitucionales.

En relación con el primer tipo de conflicto, se han presentado casos vinculados con el reparto de competencias entre los niveles de gobierno central y regional en el marco del proceso de descentralización. Como es de sobra conocido, el punto de inicio del proceso de descentralización empezó con la reforma constitucional del año 2002 del Capítulo XIV de la Constitución de 1993. Luego, este proceso se vio impulsado con la dación de la Ley de Bases de la Descentralización (ley 27783) y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (ley 27867).

Los conflictos suscitados se deben a que no todas las competencias pueden establecerse de manera expresa y taxativa, debido a la complejidad propia de las funciones del Estado y la envergadura de su territorio. Por ello, el TC ha incorporado el test de la competencia, para resolver las controversias entre los niveles de gobierno nacional, regional y local. Según este test, toda competencia atribuida a los gobiernos regionales y locales debe estar expresamente establecida en la Constitución y en la ley (principio de taxatividad), y si no lo estuviera, se debe entender que corresponde que el gobierno nacional ejerza la competencia (cláusula de residualidad). Un mayor desarrollo del test de la competencia se verá en la lección correspondiente al proceso constitucional de conflicto de competencias.

Al respecto, en las sentencias de los Exps. 00020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC el TC revisó los cuestionamientos a dos ordenanzas de los gobiernos regionales de Huánuco y Cusco que autorizaban la comercialización de la hoja de coca como producto tradicional para el *chaccheo* —masticado de la hoja de coca— en su ámbito territorial.

No obstante, cuestionadas estas ordenanzas, el TC determinó que los gobiernos regionales no tenían esa competencia atribuida de manera expresa (principio de taxatividad), por lo que la misma le correspondía al gobierno central (cláusula de residualidad), consecuencia de ello fue que se declararon inconstitucionales las ordenanzas regionales porque adolecían de un vicio de competencia, pues fueron dictados por un órgano de gobierno que no tenía la competencia para regular la comercialización de la hoja de coca.

De otro lado, los organismos constitucionales autónomos tienen como características principales que:

- Son creados de manera expresa por el poder constituyente.
- Son órganos técnicos altamente especializados.
- Son independientes funcionalmente de los poderes del Estado.
- Sus titulares son elegidos o designados por los poderes públicos o residualmente por gremios o entidades privadas.
- Gozan de autonomía administrativa, presupuestal y normativa, básicamente.
- Sus titulares, en principio, gozan de prerrogativas e inmunidades para la determinación de responsabilidades.
- Sostienen relaciones de coordinación con los poderes y gobiernos descentralizados.
- Son entidades públicas con competencias de cobertura nacional.

Los organismos constitucionales autónomos creados por el constituyente son, *prima facie*, los siguientes:

- Organismos garantes de la Constitución y de los derechos fundamentales: Tribunal Constitucional (artículo 201 de la Constitución) y Defensoría del Pueblo (artículo 161 de la Constitución).

- Organismos de apoyo jurisdiccional: Ministerio Público (artículo 158 de la Constitución) y Consejo Nacional de la Magistratura (artículo 150 de la Constitución).
- Organismos electorales: Jurado Nacional de Elecciones, Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (artículo 177 de la Constitución).
- Organismos económicos: Banco Central de Reserva del Perú (artículo 84 de la Constitución), Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (artículo 87 de la Constitución) y Contraloría General de la República (artículo 82 de la Constitución).

Estos organismos constitucionales especializados controlan la Constitución y defienden los derechos ciudadanos; investigan el delito, nombran y sancionan jueces y fiscales; conducen las elecciones, registran a los ciudadanos e implementan las políticas monetarias y supervisan al sistema financiero y controlan el gasto público en las áreas de su competencia legal de manea autónoma, pero en última instancia siempre dentro del marco constitucional.

No obstante, cabe señalar que el constituyente también ha creado algunas otras instituciones como la Academia de la Magistratura como parte integrante del Poder Judicial (artículo 151 de la Constitución), las universidades (artículo 18 de la Constitución) o, de manera innominada a las entidades estatales que garantizan las prestaciones de salud y pensiones (artículo 11 de la Constitución) así como la que protege a los consumidores y usuarios y regula la competencia de las empresas en el mercado (artículos 58 y 65 de la Constitución). De estas, se puede señalar que son entidades administrativas de relevancia constitucional directa o indirecta, es decir, que no gozan de la naturaleza y atributos de los organismos constitucionales autónomos y, si los tienen, es en un grado mínimo.

Ahora bien, este delicado reparto de competencias y atribuciones ha producido en algunos casos tensión en el seno del Estado constitucional.

Así, por ejemplo, en un caso vinculado a la conversión de la sucursal de un banco extranjero en un banco domiciliado en el Perú, se enfrentaron la SBS y el BCRP. En este caso la SBS no formuló consulta al BCRP sobre el impacto que la conversión del banco tendría en la estabilidad monetaria, que es competencia del BCRP, lo que dio origen a un conflicto que fue valorado, pacificado y ordenado por el TC en el sentido de que las competencias establecidas constitucionalmente son complementadas y desarrolladas a través de la ley orgánica correspondiente. Con dicho marco, la controversia fue resuelta a favor del BCRP (revisar la sentencia del Exp. 0005-2005-CC/TC).

De igual manera, el control que el TC ejerce también se presenta a través de los procesos de tutela de derechos como el amparo. Al respecto, ya es doctrina asentada por el TC que a pesar de que la Constitución dota a las decisiones del JNE de cierta inmunidad (artículos 142 y 181), cuando lesionan derechos fundamentales pueden ser controladas a través del proceso constitucional de amparo (ver las sentencias de los Exp. 05854-2005-PA/TC y 0007-2007-PI/TC).

En el mismo sentido, las decisiones del CNM sobre destitución de magistrados son objeto de control constitucional mediante el amparo, según lo señalado por el TC:

[...] las resoluciones emitidas por el Consejo Nacional de la Magistratura en materia de destitución de magistrados podrán ser revisadas en sede judicial, en interpretación *a contrario sensu* de lo establecido en el art. 154.3° de la Constitución Política del Perú, cuando sean expedidas sin una debida motivación y sin previa audiencia del interesado (sentencia del Exp. 04292-2007-PA/TC, fundamento 7).

## **6. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y EL CONTROL CONSTITUCIONAL SOBRE LOS PODERES PRIVADOS**

El control que ejerce el TC no se circunscribe al poder público, también abarca a los poderes privados. En dicho sentido, las personas naturales,

de manera individual o colectivamente a través de empresas, asociaciones, proveedores y diversos tipos de organizaciones pueden y de hecho lesionan derechos fundamentales o transgreden la Constitución, aun cuando su artículo 38 establece el deber de todo ciudadano de respetarla y cumplirla.

Por ello, la idea de que los derechos fundamentales solo resultaban vinculantes hacia el Estado, la llamada eficacia vertical de los derechos, hoy se complementa con la eficacia horizontal de los derechos o eficacia frente a terceros, es decir, que los derechos fundamentales vinculan a los sujetos privados y, por tanto, ante cualquier amenaza o lesión a los mismos por parte de un privado, estos pueden ser objeto de control a través de los procesos constitucionales, especialmente el proceso de amparo.

De esta manera, los jueces del PJ se erigen en la primera línea de defensa de los derechos fundamentales frente a los sujetos privados, en la media en que conocen de los procesos de tutela de los derechos fundamentales en primera y segunda instancia. Por su parte, el TC se constituye en el guardián último de los derechos fundamentales, dado que conoce de los casos en que en principio su tutela haya sido denegada por los jueces del PJ.

En la práctica, el TC ha expedido sentencias en los que se ha cuestionado la separación de asociados sin seguir los cánones del debido proceso:

Aun cuando el estatuto de la Cooperativa emplazada no ha establecido un procedimiento administrativo sancionador, para este Colegiado queda claro que el debido proceso (y los derechos que lo conforman, p. ej. el derecho de defensa) resultan aplicables al interior de la actividad institucional de cualquier persona jurídica, máxime si se ha previsto la posibilidad de imponer una sanción tan grave como la expulsión -inciso c) del artículo 18° del Estatuto-, razón por la cual la emplazada, si consideraba que la recurrente cometió alguna falta, debió comunicarle por escrito los cargos imputados, acompañando el correspondiente sustento probatorio, y otorgándole un plazo prudencial a efectos de que (mediante la expresión de los descargos

correspondientes) pudiera ejercer cabalmente su legítimo derecho de defensa. Al no haber ocurrido así, el Tribunal Constitucional estima que, en el caso, la exclusión vulnera el derecho al debido proceso de la recurrente (sentencia del Exp. 00537-2007-PA, fundamento 14).

También se ha presentado el control de normas de carácter privado en virtud al control difuso. Así, en un caso en que se cuestionaba una reforma estatutaria que modificaba las condiciones para ser miembro de una asociación y se establecía la edad de 45 años como edad máxima para integrarla, el TC señaló que:

En el presente caso se configura una discriminación toda vez que el trato desigual a los asociados mayores de 45 años (excluirlos por el solo hecho de su edad) no se funda en causas objetivas y razonables en consecuencia deviene en un trato constitucionalmente no permitido (sentencia del Exp. 03843-2008-PA/TC, fundamento 10).

En esa misma dirección, en la jurisprudencia del TC se verifican muchos supuestos en los que se ha controlado actos de empleadores privados que han ejercido de manera arbitraria los poderes de dirección que tienen sobre sus trabajadores, especialmente el poder de sanción, pues muchas veces se despide sin una causa objetiva o sin seguirse el debido proceso en el despido (al respecto, puede verse la sentencia del Exp. 0206-2005-PA/TC).

## 7. PREGUNTAS DE AUTOEVALUACIÓN

1. Según lo establecido en la Constitución, ¿cuál es la posición institucional del TC dentro del ordenamiento jurídico peruano?
2. En relación con las competencias asignadas por la Constitución al Tribunal Constitucional, ¿considera usted que el TC es un órgano político? ¿Por qué?

3. A partir de la experiencia peruana en materia de control de constitucionalidad y protección de derechos fundamentales, ¿considera que el PJ ha ejercido adecuadamente su rol como juez constitucional? ¿Por qué?
4. Algunos académicos sostienen que la relación de jerarquía funcional que tiene el TC sobre el PJ lesionaría el principio de independencia judicial, que garantiza a los jueces decidir las controversias conforme a su criterio jurídico sin interferencias de ningún tipo. ¿Considera acertada esta posición? ¿Por qué?

### Jurisprudencia relevante

- Sobre la relación entre el TC y el poder constituyente revisar la sentencia del Exp. 0050-2004-AI/TC y otros acumulados fundamento 17.
- En relación con la jerarquía funcional del TC sobre el PJ y sobre su condición como supremo intérprete de la Constitución puede verse la sentencia del Exp. 0030-2005-PI/TC fundamentos 46 a 49.
- Para comprender el control constitucional de los decretos de urgencia puede revisarse la sentencia del Exp. 00004-2011-PI/TC fundamento 20.
- Para el estudio del control constitucional de los decretos legislativos puede verse la sentencia del Exp. 0002-2010-PI/TC fundamentos 1 a 9.

SEGUNDA PARTE  
PROCESOS CONSTITUCIONALES DE TUTELA  
DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

Fondo Editorial PUCP

Fondo Editorial PUCP

## CAPÍTULO 7

### EL PROCESO CONSTITUCIONAL DE AMPARO

#### 1. ANTECEDENTES Y REGULACIÓN CONSTITUCIONAL

La Constitución de 1979 incorporó el proceso de amparo como un mecanismo de defensa de los derechos fundamentales de la persona distintos de la libertad personal. La vigente Constitución de 1993 recoge el amparo en su artículo 200 inciso 2 con el siguiente tenor:

Son garantías constitucionales: [...] 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.

#### 2. CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS

Según lo establecido en el artículo 200 inciso 2 de la Constitución de 1993, el proceso de amparo es un instituto procesal que tiene por finalidad proteger los derechos fundamentales no protegidos por el hábeas corpus, el habeas data ni el proceso de cumplimiento. Se constituye en el principal mecanismo de tutela de los derechos constitucionales.

El amparo se caracteriza por ser un proceso orientado a proteger derechos fundamentales de sustento constitucional directo, por eso tiene un carácter residual o subsidiario e integra la denominada tutela judicial de urgencia.

El amparo es un proceso cuya finalidad es la tutela del contenido esencial de los derechos fundamentales del bloque constitucional: derechos de origen constitucional, así como los de fuente internacional, de configuración legal y jurisprudencial, y los derechos fundamentales implícitos del artículo 3 de la Constitución. Respecto del contenido esencial, si bien este instituto no se encuentra recogido de manera expresa en nuestro ordenamiento, el TC ha señalado que se encuentra inmerso dentro del contenido constitucionalmente protegido que sí está regulado en el artículo 5.1 del CPConst.

Al respecto, el TC interpretó que «todo ámbito constitucionalmente protegido de un derecho fundamental se reconduce en mayor o menor grado a su contenido esencial, pues todo límite al derecho fundamental solo resulta válido en la medida de que el contenido esencial se mantenga incólume» (sentencia del Exp. 01417-2005-PA/TC, fundamento 21).

Ahora bien, en todo proceso de amparo, y por extensión en cualquier otro proceso constitucional, resulta una tarea compleja determinar cuál es el contenido esencial o constitucionalmente protegido del derecho que se invoca en la demanda. Sobre esto el TC señaló que:

21. [...] la determinación del contenido esencial de los derechos fundamentales no puede efectuarse *a priori*, es decir, al margen de los principios, los valores y los demás derechos fundamentales que la Constitución reconoce. En efecto, en tanto el contenido esencial de un derecho fundamental es la concreción de las esenciales manifestaciones de los principios y valores que lo informan, su determinación requiere un análisis sistemático de este conjunto de bienes constitucionales, en el que adquiere participación medular el principio-derecho de dignidad humana, al que se reconducen, en última instancia, todos los derechos fundamentales de la persona.

En tal sentido, el contenido esencial de un derecho fundamental y los límites que sobre la base de éste resultan admisibles, forman una unidad (Häberle, Peter. *La libertad fundamental en el Estado Constitucional*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP, 1997, p. 117); por lo que, en la ponderación que resulte necesaria a efectos de determinar la validez de tales límites, cumplen una función vital los principios de interpretación constitucional de «unidad de la Constitución» y de «concordancia práctica», cuyo principal cometido es optimizar la fuerza normativo-axiológica de la Constitución en su conjunto.

22. Si bien es cierto que la exactitud de aquello que constituye o no el contenido protegido por parte de un derecho fundamental, y, más específicamente, el contenido esencial de dicho derecho, solo puede ser determinado a la luz de cada caso concreto, no menos cierto es que existen determinadas premisas generales que pueden coadyuvar en su ubicación. Para ello, es preciso tener presente la estructura de todo derecho fundamental (sentencia del Exp. 01417-2005-PA/TC).

En segundo lugar, el proceso de amparo es residual o subsidiario porque se emplea para proteger los derechos fundamentales de las personas cuando esta protección no se puede obtener en el marco de los procesos judiciales ordinarios. Al respecto, el artículo 5.2 del CPConst. establece que no proceden los procesos constitucionales, el amparo entre ellos, cuando existan vías judiciales específicas igualmente satisfactorias para la protección de los derechos fundamentales.

La expresión «vía igualmente satisfactoria» es un concepto jurídico indeterminado, por lo que no es una tarea sencilla determinar bajo qué condiciones un proceso judicial ordinario (laboral, penal, contencioso administrativo, civil) se constituye como una vía igualmente satisfactoria que el amparo para la tutela de los derechos fundamentales. Por ello, el TC en la sentencia de Exp. 02383-2013-PA/TC en su fundamento 15 ha establecido los supuestos que deben evaluarse para determinar que una vía judicial ordinaria es una vía igualmente satisfactoria. Estos son:

- a) La estructura del proceso ordinario es idónea para brindar tutela al derecho.
- b) La sentencia podría brindar adecuada tutela al derecho invocado en la demanda.
- c) No existe riesgo de que se produzca la irreparabilidad de la lesión sobre el derecho.
- d) No existe necesidad de una tutela urgente derivada de la relevancia del derecho o de la gravedad de las consecuencias.

Estas condiciones deberán ser evaluadas en conjunto por el juez constitucional cuando determina la procedencia de la demanda de amparo.

Debido a la importancia de proteger el contenido esencial de los derechos fundamentales, el proceso de amparo integra la tutela de urgencia, en la medida en que la protección que brinda debe ser otorgada de manera rápida, sencilla y efectiva. Para ello no se requiere una intensa actividad probatoria, basta con acreditar que el presunto acto lesivo existe, y corresponde al juez constitucional valorar y determinar si ese acto efectivamente lesiona o amenaza el derecho fundamental invocado en la demanda.

### **3. OBJETO DE PROTECCIÓN: DERECHOS PROTEGIDOS POR EL PROCESO DE AMPARO**

El proceso de hábeas corpus protege la libertad individual y los derechos conexos, como la prohibición de la prisión por deudas, prohibición de la servidumbre, entre otros, reconocidos en el artículo 2 inciso 24 de la Constitución. El hábeas data, por su parte, tutela dos derechos específicos, el acceso a la información pública y la autodeterminación informativa, reconocidos en los incisos 5 y 6 del artículo 2 de la Carta constitucional. El proceso de cumplimiento cautela el derecho a la eficacia de las normas legales y de los actos administrativos que se desprenden de la interpretación unitaria de los 3 y 43 y de la Constitución.

Los derechos fundamentales no mencionados en el párrafo precedente son tutelados por el proceso de amparo. Este protege los otros derechos reconocidos en el artículo 2 de la Constitución, entre los que se encuentran: el derecho a la vida, el derecho al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de conciencia y religión, el derecho a la igualdad y no discriminación, las libertades de expresión e información, la libertad de contratación, la libertad de trabajo, el derecho de propiedad y herencia, identidad, medio ambiente, el trabajo, la salud, la educación y la seguridad social, así como la libertad de empresa, etc. Además, el artículo 37 del CPConst. enunciativamente complementa y precisa este listado de los derechos protegidos por el proceso de amparo.

Cabe precisar que esta no es una lista cerrada, porque el artículo 3 de la Constitución establece que los derechos fundamentales reconocidos en su artículo 2 «[...] no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno».

Además, su Cuarta Disposición Final y Transitoria señala que las disposiciones que reconocen derechos y libertades «[...] 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». Esta disposición es reiterada por el artículo V del Título Preliminar del CPConst., que establece: «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».

Entonces, mediante el proceso de amparo se protegen los derechos fundamentales reconocidos por el bloque de constitucionalidad. Este bloque alude a una suma de normas que, a pesar de no tener rango

constitucional desde una perspectiva formal, materialmente son normas de contenido constitucional.

Al respecto, los tratados de derechos humanos contienen normas constitucionales, puesto que reconocen los derechos básicos de la persona. Entre estos instrumentos internacionales tenemos a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos, el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, etc. De igual manera, las decisiones que emitan los órganos de control de dichos instrumentos, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto de la Convención Americana de Derechos Humanos, sirven como material interpretativo de las disposiciones constitucionales que reconocen derechos fundamentales con la finalidad de ampliar su contenido esencial.

En esa misma dirección, algunas normas de rango legal son materialmente constitucionales en tanto regulan contenidos de los derechos fundamentales, como la Ley General de Educación y la Ley Universitaria, en tanto regulan diversos aspectos del derecho fundamental a la educación.

En este bloque también podemos considerar a la jurisprudencia del propio TC, en tanto sus sentencias de inconstitucionalidad de la ley y sus precedentes desarrollan diversos aspectos de los derechos fundamentales. Por ejemplo, la sentencia sobre la reforma del régimen de pensiones del Decreto Ley 20530 desarrolló diversos aspectos de la garantía institucional a la seguridad social y del derecho a la pensión (sentencia del Exp. 0050-2004-PI/TC y otros expedientes acumulados); la sentencia sobre el amparo en materia laboral desarrolló los aspectos constitucionales del derecho al trabajo (sentencia del Exp. 0206-2005-PA/TC); la sentencia que a propósito de la declaración como zona rígida del Centro Histórico de Lima desarrolló el derecho de reunión (sentencia del Exp. 4677-2004-PA/TC), entre otras muchas.

Por lo señalado, la jurisprudencia del TC, junto a los otros instrumentos normativos, se integra al material interpretativo para determinar el contenido esencial o constitucionalmente protegido de los derechos.

#### **4. OBJETO DE CONTROL: LOS ACTOS LESIVOS EN EL AMPARO**

En el amparo, el juez ejerce un control sobre una amplia gama de actos que pueden ser calificados como actos lesivos, es decir, acciones u omisiones que vulneran o amenazan con lesionar los derechos fundamentales. Los actos lesivos pueden ser actos de los poderes públicos y de los agentes privados. Entre los primeros tenemos:

- a) El amparo contra normas: si bien el artículo 200 inciso 2 de la Constitución establece que no procede el amparo contra normas legales, la jurisprudencia del TC admite la procedencia del amparo contra normas. Para ello, se introdujo la diferencia entre normas auto-aplicativas y normas hetero-aplicativas. Las primeras se aplican de forma directa a una situación concreta, por ejemplo, una ley de expropiación a un particular o los decretos leyes que cesaron a jueces y fiscales luego del autogolpe de Estado del 5 de abril de 1992. En cambio, las normas heteroaplicativas para desplegar sus efectos requieren de actos adicionales de ejecución, tales como la emisión de un reglamento o actos administrativos de ejecución (al respecto puede verse la sentencia del Exp. 04677-2004-PA/TC, fundamentos 3 a 6).

Esta posición del TC ha sido recogida en el CPConst, cuyo artículo 3 establece:

Quando se invoque la amenaza o violación de actos que tienen como sustento la aplicación de una norma autoaplicativa incompatible con la Constitución, la sentencia que declare fundada la demanda dispondrá, además, la inaplicabilidad de la citada norma. Son normas

autoaplicativas, aquellas cuya aplicabilidad, una vez que han entrado en vigencia, resulta inmediata e incondicionada [...].

- b) El amparo contra resoluciones judiciales: el artículo 200 inciso 2 de la Constitución establece que no procede el amparo contra resoluciones judiciales emanadas de procedimiento regular. Esta última expresión ha sido objeto de un amplio desarrollo jurisprudencial, entendiéndose, en un primer momento, a partir de una interpretación en sentido contrario, que el amparo procedería contra una resolución judicial que emane de un procedimiento irregular. Luego, que este procedimiento irregular debía entenderse como aquella situación en la que se lesionan los derechos que integran el derecho al debido proceso (defensa, procedimiento predeterminado, pluralidad de instancias, motivación, etc.) y la tutela jurisdiccional (acceso a la justicia y ejecución de resoluciones judiciales). Finalmente, se ha comprendido también que un proceso irregular no solo significa que no se hayan respetado los derechos procesales de las partes, sino también sus derechos sustantivos (ver la sentencia del Exp. 03179-2004-PA/TC, fundamentos 18 a 21). Un supuesto excepcional dentro de esta categoría es el denominado amparo contra amparo. El artículo 5.6 del CPConst. establece que no proceden los procesos constitucionales contra las resoluciones recaídas en otro proceso constitucional, es decir, que prohíben el amparo contra el amparo. No obstante, la jurisprudencia del TC ha establecido que el amparo contra el amparo tiene sustento constitucional directo en el artículo 200 inciso 2 de la Constitución, porque un proceso constitucional también puede ser irregular. Por ello, el amparo resultaría procedente para remediar las lesiones que un primer proceso de amparo produzca en los derechos fundamentales de las partes (revisar la sentencia del Exp. 4853-2004-AA/TC, fundamentos 5 a 10).

Otro supuesto dentro de esta categoría es el amparo contra laudos arbitrales. La jurisprudencia del TC ha señalado que el arbitraje es una jurisdicción de excepción (ver los fundamentos 5 a 14 de la sentencia del Exp. 06167-2005-PHC/TC), por lo tanto, un laudo arbitral sería equivalente a una sentencia judicial. Además, el artículo 59 de la Ley de Arbitraje (decreto legislativo 1071) otorga autoridad de cosa juzgada a lo resuelto mediante un laudo arbitral, siendo este definitivo, inapelable y de obligatorio cumplimiento para las partes. Si bien la Duodécima Disposición Complementaria de la Ley de Arbitraje señala que el recurso de anulación de laudo es la vía igualmente satisfactoria para la tutela de los derechos lesionados en un arbitraje, el TC ha establecido los supuestos en que procede un proceso de amparo para cuestionar un laudo arbitral: a) cuando los árbitros resuelven contra precedentes del TC; b) cuando los árbitros inaplican una ley cuya constitucionalidad ha sido confirmada por el TC; y c) cuando se lesionen derechos de terceros totalmente ajenos a la controversia arbitral (revisar la sentencia del Exp. 00142-2011-PA/TC, fundamento 21).

- c) El amparo contra resoluciones electorales: la Constitución en sus artículos 142 y 181 establece una especie de inmunidad para las decisiones del JNE porque no cabía un control judicial sobre sus resoluciones en materia electoral. No obstante, la jurisprudencia del TC ha señalado que vía amparo es posible revisar las decisiones del ente electoral cuando lesionan derechos fundamentales. Entonces, en principio no cabe el control de las decisiones del ente electoral cuando estas respetan los derechos constitucionales (puede revisarse las siguientes sentencias: Exp. 02366-2003-AA/TC, Exp. 05854-2005-PA/TC, Exp. 02730-2006-PA/TC y Exp. 0007-2007-PI/TC).
- d) El amparo contra resoluciones del Consejo Nacional de la Magistratura en materia de destitución y ratificación de jueces y

fiscales. Según el artículo 142 de la Constitución no son revisables en sede judicial las resoluciones del Consejo Nacional de la Magistratura en materia de evaluación y ratificación de jueces, en tanto que el artículo 5.7 del CPConst. contiene una disposición similar como causal de improcedencia del amparo. No obstante estas disposiciones, el TC ha entendido que es posible efectuar un control de las decisiones del Consejo en las materias aludidas en la medida en que los jueces y fiscales no pierden sus derechos fundamentales en dichos procedimientos, sometiéndose el mismo CNM a los principios que se derivan del debido proceso (ver la sentencia del Exp. 03361-2004-AA/TC, fundamentos 2 a 8).

- e) El amparo contra actos de la administración pública: los actos de las entidades del Poder Ejecutivo y de los gobiernos regionales y locales son controlables mediante el proceso de amparo. El deber de respetar y preferir el principio jurídico de supremacía de la Constitución también alcanza a la administración pública. Esta, al igual que los poderes del Estado y los órganos constitucionales, se encuentra sometida, en primer lugar, a la Constitución de manera directa y, en segundo lugar, al principio de legalidad, de conformidad con el artículo 51 de la Constitución. De tal modo, la legitimidad de los actos administrativos no viene determinada por el respeto a la ley —más aún si esta puede ser inconstitucional— sino, antes bien, por su vinculación a la Constitución (revisar la sentencia del Exp. 03741-2004-AA/TC, fundamento 6).
- f) Amparo frente a actos lesivos en estados de excepción: según lo establecido en el artículo 137 de la Constitución, mediante decreto supremo puede suspenderse el ejercicio de algunos derechos fundamentales con la declaración de los estados de emergencia y de sitio. El primero opera cuando ocurren perturbaciones de la paz o del orden interno, de catástrofe o graves circunstancias que afecten la vida de la Nación.

La declaración del estado de emergencia puede durar hasta sesenta días, los que pueden prorrogarse mediante un nuevo decreto supremo. Con la declaración pueden restringirse o suspenderse el ejercicio de los derechos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, la libertad de reunión y de tránsito. En estos casos el control del orden interno puede quedar en manos de las Fuerzas Armadas.

Por su parte, el estado de sitio opera en casos de invasión, guerra exterior, guerra civil o peligro inminente de que se produzcan. El decreto que declara el estado sitio deberá indicar los derechos cuyo ejercicio no se suspende o restringe. El plazo de vigencia de este estado es de 45 días, y la prórroga requiere de la aprobación del Congreso, que se reúne de pleno derecho al decretarse el estado de sitio.

En estos escenarios, frente a actos que lesionan o amenazan con lesionar los derechos fundamentales de las personas cabe interponer un proceso de amparo. En este proceso el juez constitucional evaluará la razonabilidad y proporcionalidad de la medida restrictiva del derecho invocado en la demanda, pero no podrá cuestionar los motivos que justificaron la declaración del régimen de excepción.

Este control se justifica en el hecho de que durante los regímenes de emergencia en la lucha contra el terrorismo se cometieron arbitrariedades y graves violaciones de los derechos humanos por parte de autoridades públicas e incluso de particulares, no solo contra los derechos cuyo ejercicio habían sido suspendidos.

Por su parte, el artículo 23 del CPConst. establece, por un lado, que el juez para evaluar la razonabilidad y proporcionalidad del acto restrictivo es el juez constitucional, quien en el caso de derechos suspendidos debe analizar si los motivos del acto restrictivo del derecho guardan relación directa con las razones que justificaron la declaración del régimen de excepción o si, atendiendo a la conducta

del agraviado o las circunstancias del caso, la medida restrictiva resulta innecesaria o injustificada.

De otro lado, sobre el tratamiento de los actos lesivos realizados por particulares, son numerosos los casos de control de los despidos realizados por empleadores privados, cuando el cese del vínculo laboral ha sido arbitrario (ver la sentencia del Exp. 01124-2001-AA/TC) y de protección frente a la contaminación del medio ambiente por empresas privadas (revisar la sentencia del Exp. 03343-2007-PA/TC). De igual manera, ha sido intenso el control sobre las actuaciones de las asociaciones privadas y de las empresas frente a los consumidores y usuarios (puede revisarse la sentencia del Exp. 03315-2004-AA/TC).

## **5. PROCEDIMIENTO DEL PROCESO DE AMPARO**

De acuerdo al CPConst., antes de interponer la demanda de amparo es necesario agotar las vías previas administrativas que puedan existir. Estas deben estar reguladas por la ley y ceñirse al respeto, no solo de la ley sino del debido proceso (artículo 45). No obstante, el mismo CPConst. ha previsto causales de exoneración a dicha obligación.

Al respecto, no es necesario agotar las vías previas cuando: a) una resolución que no es la última en la vía administrativa se ejecuta antes de que se venza el plazo para que quede consentida; b) el agotamiento de la vía previa determina que la lesión al derecho se convierta en irreparable; c) la vía previa no ha sido regulada o se ha iniciado de manera innecesaria por el afectado; y d) no se resuelve la vía previa en los plazos fijados para su resolución (artículo 46). Por estas razones, bien se haya agotado la vía previa o si cabe invocar alguna causal de exoneración, procede interponer la demanda de amparo, dentro del plazo establecido en el mismo CPConst.

La demanda puede ser interpuesta por el propio afectado o por su representante (legitimación activa). Si se trata de la defensa del derecho al medio ambiente u otros derechos difusos, lo puede hacer cualquier

persona o entidades sin fines de lucro cuyo objeto sea la defensa de esos derechos (artículos 39 y 40). Incluso cualquier persona puede interponer la demanda en nombre de quien se encuentre imposibilitado de hacerlo, aun cuando no cuente con representación expresa, a condición de que cuando el afectado pueda hacerlo ratifique la demanda y las actuaciones procesales efectuadas por el procurador oficioso (artículo 41).

La demanda, esencialmente, debe contener la identificación del agraviado y de los derechos lesionados o amenazados, así como los datos de la autoridad o persona que lesionó o amenazó el derecho y la narración de los hechos que constituyen el acto lesivo (artículo 42).

Los terceros pueden ser incorporados al proceso mediante la acumulación subjetiva que de oficio puede efectuar el juez (artículo 43) o por iniciativa propia mediante una solicitud de intervención como litisconsorte facultativo (artículo 54).

El competente es el juez constitucional, civil o mixto del lugar donde se afectó el derecho o donde tiene su domicilio el afectado, a elección del demandante. Tratándose del amparo contra resoluciones judiciales, la demanda se interpone como primera instancia ante la Sala Civil respectiva (artículo 51).

Admitida a trámite la demanda, el juez correrá traslado al demandado con un plazo de cinco días para que la conteste. Luego de admitida la demanda a trámite, el demandante puede solicitar medidas cautelares o de suspensión del acto lesivo, para lo cual deberá acreditar apariencia de derecho, peligro en la demora y que el pedido cautelar sea adecuado o razonable para garantizar la eficacia de la pretensión, es decir, la protección del derecho fundamental amenazado o vulnerado (artículo 15).

Con la contestación, el demandado puede proponer excepciones o defensas previas, las cuales son trasladadas al demandante en el plazo de dos días, luego de los cuales el juez dictará un auto de saneamiento procesal. El auto de saneamiento procesal puede ser apelado por las partes y se concede con efecto suspensivo cuando se acoge alguna excepción, en caso contrario la apelación no tiene efecto suspensivo.

Luego del saneamiento, el juez tiene cinco días para resolver el fondo de la demanda. Aunque puede citar a una audiencia a las partes para esclarecer los hechos de la controversia, el juez puede emitir sentencia en la misma audiencia o dentro de los cinco días (artículo 53). Si esta es favorable al demandado puede solicitarse su ejecución inmediata (artículo 22).

La sentencia puede ser apelada dentro de los tres días de notificada, y el expediente se eleva al superior en grado dentro de los tres días de notificado el concesorio de la apelación. Recibido el expediente, la sala superior concede un plazo de tres días al apelante para que exprese agravios. Recibidos o no estos, se corre traslado a la otra parte señalando fecha y hora para la vista de la causa. Las partes y sus abogados pueden solicitar hacer uso de la palabra. La sala superior expedirá sentencia dentro de los cinco días de realizada la vista de la causa (artículos 57 y 58).

Si la sentencia de segunda instancia declara infundada o improcedente la demanda, dentro de los diez días de notificado, el demandado podrá interponer recurso de agravio constitucional a fin de que el TC se pronuncie en última y definitiva instancia (artículo 202.2 de la Constitución y artículos 18 y 20 del CPConst.).

Resuelta la demanda en última instancia, si es declarada fundada retorna al juzgado de primera instancia que admitió la demanda, a fin de que se decrete la ejecución de lo ordenado en la sentencia (artículo 59). Si luego de ejecutada la sentencia sobreviniera un acto sustancialmente homogéneo al declarado lesivo, podrá ser denunciado ante el juez de ejecución a fin de que se declare la homogeneidad y se amplíe la protección del amparo, incorporando y ordenando la represión del acto lesivo sobreviniente (artículo 60 del mismo CPConst.).

## 6. PREGUNTAS DE AUTOEVALUACIÓN

1. ¿Cuáles son las características del proceso constitucional de amparo?
2. Para interponer una demanda de amparo, ¿es obligatorio el agotamiento de las vías previas?
3. ¿Es posible interponer un proceso de amparo para cuestionar lo resuelto en otro proceso de amparo?
4. Con ayuda de la jurisprudencia del TC, identifique los diversos tipos y modalidades de actos lesivos que pueden ser controlados en un proceso de amparo.

### Jurisprudencia relevante

- En el fundamento 37 de la sentencia del Exp. 1417-2005-PA/TC se estableció el contenido constitucionalmente protegido del derecho a la pensión y los supuestos de procedencia del amparo en materia previsional.
- Con la sentencia del Exp. 0206-2005-PA/TC fundamentos 6 a 16 se establecieron los supuestos de procedencia del amparo en materia laboral.
- Mediante la sentencia del Exp. 02383-2013-PA/TC fundamento 15 se estableció la forma para determinar cuándo una vía judicial ordinaria resulta ser una vía igualmente satisfactoria que el amparo para proteger los derechos constitucionales.

Fondo Editorial PUCP

## CAPÍTULO 8

### PROCESO CONSTITUCIONAL DE HÁBEAS CORPUS

#### 1. ANTECEDENTES

El proceso de hábeas corpus fue introducido en nuestro ordenamiento jurídico mediante una ley del 21 de octubre de 1897, luego fue incorporado a la Constitución de 1920 y se mantuvo en las sucesivas cartas constitucionales de 1933 y 1979. En la actual Constitución de 1993 se ha recogido al hábeas corpus en el artículo 200 inciso 1 con el tenor siguiente: «Son garantías constitucionales: la Acción de Hábeas Corpus, que procede ante el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza la libertad individual o los derechos constitucionales conexos».

#### 2. CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS

El hábeas corpus es un proceso constitucional autónomo que tiene por finalidad la protección de la libertad individual y de los derechos constitucionales conexos, de modo tal que frente a la amenaza o privación de la libertad de una persona, este proceso faculta al juez constitucional a tutelar de forma urgente la libertad y los derechos conexos del afectado.

El hábeas corpus tiene un doble carácter; por un lado, es un derecho fundamental subjetivo porque garantiza que no se afecte arbitrariamente

la libertad personal, y; por otro lado, es un derecho fundamental objetivo en tanto es una garantía procesal de la libertad, fundamento axiológico de nuestro Estado democrático-constitucional, que es requisito para el goce y ejercicio de los derechos.

Son características esenciales del hábeas corpus la sencillez y celeridad de su procedimiento y el principio de informalismo. La tutela de la libertad individual determina que el hábeas corpus tenga un procedimiento sencillo (pocas etapas) y rápido (plazos cortos), de modo tal que el juez constitucional pueda resolver en un tiempo perentorio sobre la legitimidad de la privación de la libertad del afectado.

Por su parte, el principio de informalismo conlleva que el habeas corpus no esté sometido a rígidas formalidades procesales. Por ello, la demanda puede ser interpuesta por el mismo afectado o por cualquier persona en su nombre; por escrito, medios electrónicos o de manera verbal. Asimismo, no se requiere firma de abogado para su presentación y puede ser conocida por cualquier juez penal sin observar turnos.

### **3. OBJETO DE PROTECCIÓN: DERECHOS TUTELADOS POR EL HÁBEAS CORPUS**

El artículo 200 inciso 1 de la Constitución establece que el hábeas corpus protege la libertad individual y los derechos conexos. El derecho de libertad individual garantiza a toda persona a no ser privada arbitrariamente de ella, ya que, según lo establecido en la Constitución, solo se puede ser detenido por mandato motivado del juez o por las autoridades policiales en caso de flagrante delito por no más de 48 horas o el término de la distancia (artículo 2 inciso 24 literal f de la Constitución). Asimismo, en el artículo 2 inciso 24 se garantizan otras dimensiones de la libertad individual, como por ejemplo, el principio según el cual nadie está obligado a hacer aquello que la ley no manda ni impedido de hacer aquello que no prohíbe (literal a); la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en cualquiera de sus formas (literal b); la prohibición

de privación de la libertad por deudas, salvo el supuesto de omisión a la asistencia familiar (literal c); el principio de legalidad para imponer penas y sanciones (literal d), entre otros.

El artículo 25 del CPConst. también establece un amplio catálogo de derechos protegidos por el hábeas corpus, entre los que se encuentran la integridad personal y el derecho a no ser sometido a torturas ni tratos inhumanos ni humillantes, ni violentado para obtener declaraciones (numeral 1); derecho a no ser compelido a declarar o reconocer culpabilidad (numeral 2); derecho a no ser exiliado o desterrado (numeral 3); derecho a no ser expatriado o separado del lugar de residencia (numeral 4), entre otros.

Cabe agregar que estos listados no son cerrados, sino que en virtud a lo establecido en el artículo 3 (cláusula de derechos no enumerados) y la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución, son listados enunciativos que admiten el progresivo reconocimiento de otros derechos y libertades. En dicho sentido, se ha reconocido como protegido por el hábeas corpus el derecho a la verdad, que garantiza al afectado o a los familiares de un desaparecido forzosamente a conocer qué fue lo que sucedió durante los hechos de violencia en la lucha contra el terrorismo (ver la sentencia del Exp. 02488-2002-HC/TC), el derecho a la integridad y salud cuando se denegaron permisos laborales para seguir tratamientos médicos en una ciudad distinta a la de residencia de un paciente (revisar la sentencia del Exp. 1711-2005-PHC/TC), el derecho al contacto familiar (ver la sentencia del Exp. 01317-2008-PHC/TC), entre otros.

Los derechos fundamentales conexos con la libertad individual son aquellos que de acuerdo a las circunstancias de un caso concreto lesionan la libertad individual de modo directo, como puede ser el derecho a la vida cuando no se brinda atención médica de urgencia gratuita en los hospitales públicos en los casos de enfermos del VIH-SIDA (revisar la sentencia del Exp. 2016-2004-AA/TC), o cuando se dicta un mandato de detención sin observar los requisitos y procedimientos establecidos en la norma procesal penal correspondiente. En estos casos se lesionaría el

derecho al debido proceso, y como consecuencia de ello también la libertad individual, en tanto la decisión de privarla sería inválida (ver la sentencia del Exp. 01555-2012-PHC/TC). Igualmente, se vulnera este derecho cuando el plazo para resolver la causa penal sin haberse emitido sentencia sobre la situación jurídica del afectado por una medida de privación de la libertad ha sido tan excesivo que se termina afectando el derecho al plazo razonable de duración de la detención preventiva (revisar la sentencia del Exp. 02495-2010-PHC/TC).

#### **4. OBJETO DE CONTROL: LOS ACTOS LESIVOS EN EL HÁBEAS CORPUS**

Los actos lesivos en el hábeas corpus comprenden una amplia gama de supuestos que han dado lugar a una tipología jurisprudencial del hábeas corpus (al respecto, puede revisarse la sentencia del Exp. 02663-2003-HC/TC), la misma que luego fue recogida en diversos artículos del CPConst.:

a) *Hábeas corpus contra privaciones arbitrarias de la libertad o reparator.*

Se emplea frente a afectaciones a la libertad individual en supuestos de detención arbitraria, esto es, cuando la detención no se ajusta a los supuestos contemplados en la Constitución, es decir, mandato judicial o flagrancia delictiva (ver el artículo 25 numeral 7 del CPConst.).

En dicho sentido, se declaró fundada una demanda de hábeas corpus cuando la Policía Nacional del Perú detuvo a varias personas que se encontraba por las inmediaciones del Banco de la Nación ubicado en la avenida Nicolás de Piérola en el Centro de Lima, luego de los sucesos de la denominada «Marcha de los Cuatro Suyos» en el año 2000. El Tribunal Constitucional determinó que la detención no se enmarcaba en ninguno de los supuestos constitucionales, por lo que se dispuso la inmediata libertad de los detenidos (revisar la sentencia del Exp. 1324-2000-HC/TC).

- b) *Hábeas corpus contra perturbaciones a la libertad o restringido*. Este tipo de hábeas corpus hace frente a los obstáculos o molestias a la libertad individual que configuran una seria restricción para su cabal ejercicio. En dicho sentido, por ejemplo, se ha cuestionado el uso de rejas que limitan el acceso vehicular a las vías de tránsito en zonas residenciales (ver la sentencia del Exp. 00509-2012-HC/TC), o los seguimientos policiales injustificados (revisar el artículo 25 numeral 13 del CPCConst.).
- c) *Hábeas corpus contra amenazas o preventivo*. Se emplea esta modalidad frente a las amenazas de agresión o privación de la libertad individual. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha establecido que la amenaza de lesión debe cumplir dos condiciones para ser controlada en un proceso constitucional: ser cierta y de inminente realización. La certeza exige que la amenaza no sea meramente especulativa, sino que debe estar debidamente fundada en hechos acreditados; la inminencia, por su parte, exige que la agresión se vaya a producir pronto o se encuentre en curso de ejecución, pues eso justifica la urgencia de su tratamiento a través de un proceso constitucional (ver la sentencia del Exp. 03335-2008-PHC/TC y el artículo 2 del CPCConst.).
- d) *Hábeas corpus contra condiciones de reclusión o correctivo*. Su objeto es que el juez del hábeas corpus constate y determine si las condiciones de reclusión resultan ser de tal entidad que entrañan tratamientos carentes de toda razonabilidad y por tanto son lesivas de la libertad individual o de algún otro derecho conexo, como la salud, por ejemplo, por lo que ameritan su corrección a través de este proceso constitucional (revisar la resolución del 12 de agosto de 2004 recaída en el Exp 07774-2005-HC/TC; la sentencia del Exp. 00166-2017-PHC/TC, así como el artículo 25 numeral 27 del CPCConst.).

e) *Hábeas corpus para evitar futuras agresiones o innovativo*. En ocasiones puede ser que la agresión a la libertad individual o los derechos conexos con ella al momento de interponerse la demanda o al ser evaluados por el juez constitucional sean ya irreparables (ver el segundo párrafo del artículo 1 del CPCConst.).

Esto sucede cuando se pretende la liberación de una persona y en el ínterin del proceso esta fallece, por edad o por alguna enfermedad, o quizás sea puesta en libertad. En esas circunstancias, si bien lo que correspondería es la declaración de sustracción de la materia y el archivo del proceso, pues el derecho en el caso concreto ya no podría ser reparado, se habilita excepcionalmente al juez para declarar fundada la demanda atendiendo al agravio producido, disponiendo que el demandado no vuelva a incurrir en los actos que motivaron el proceso (revisar la sentencia del Exp. 05490-2007-PHC/TC).

f) *Hábeas corpus que dispone se investigue actos de desaparición forzada o instructivo*. Se emplea para que se ordene a las autoridades del Ministerio Público a llevar adelante todos los actos de investigación necesarios para ubicar el paradero de las víctimas de desaparición forzada, así como para investigar, procesar y, en su caso, sancionar a los responsables por tales desapariciones (ver la sentencia del Exp. 02488-2002-HC/TC y el artículo 32 del CPCConst.).

g) *Hábeas corpus contra la indebida prolongación de la detención de una persona o traslativo*. Este hábeas corpus se utiliza para denunciar la demora de un proceso para resolver la situación jurídica del procesado en dos supuestos: cuando se denuncia la privación policial de la libertad al no ponerse a disposición del juzgado al detenido dentro de un plazo estrictamente necesario (ver la sentencia del Exp. 06423-2007-PHC/TC), cuando un proceso judicial está demorado sin sentencia firme contra el procesado (revisar las sentencias del Exp. 2915-2004-HC/TC y Exp. 7624-

2005-PHC/TC) y cuando se cumple la condena y el beneficiario continúa preso, afectándose su derecho a ser puesto en libertad (ver el artículo 25 numeral 14 de CPConst.).

- h) *Hábeas corpus contra resoluciones judiciales*. Esta modalidad de hábeas corpus se emplea para cuestionar decisiones judiciales que afectan la libertad individual, como podría ser el mandato de detención judicial preventiva frente a la presunción de inocencia (ver la sentencia del Exp. 1091-2002-HC/TC) o la condena penal por delito de homicidio por no haberse motivado suficiente la sentencia condenatoria con un estándar de coherencia interna y externa (revisar la sentencia del Exp. 0078-2008-PHC/TC). En estos casos se cuestiona una decisión judicial firme, es decir, aquella que ya no cabe cuestionar en el mismo proceso penal por medio de los recursos contemplados en el Código Procesal Penal. Asimismo, el fundamento de la demanda en este tipo de hábeas corpus vincula la lesión a la libertad individual con la afectación de algún componente del derecho al debido proceso o la tutela jurisdiccional (ver el artículo 4 del CPConst.).

Dentro de esta modalidad, en la práctica jurisprudencial se presentó un caso singular cuando mediante un segundo hábeas corpus se cuestionó la actuación de los jueces constitucionales de segunda instancia que conocían de un primer proceso de hábeas corpus. En este caso se cuestionó el retardo de más de cincuenta días sin resolver el primer hábeas corpus por parte de los jueces demandados (revisar la sentencia del Exp. 03491-2005-PHC/TC).

- i) *Hábeas corpus contra actos de particulares*. Las restricciones a la libertad individual no solo pueden provenir de la autoridad pública, sino también de particulares. Por ello, el hábeas corpus también puede ser formulado contra privados. En dicho sentido, han ocurrido casos en los que se ha buscado ejercer el derecho de la madre a la visita familiar a sus menores hijas internas en un

puericultorio (ver la sentencia del Exp. 02079-2009-PHC/TC) o el derecho de los niños a tener contacto con su madre, porque el padre venía incumpliendo de manera reiterada el régimen de visitas previamente acordado (revisar la sentencia del Exp. 01817-2009-PHC/TC).

- j) *Hábeas corpus para tutelar derechos conexos con la libertad individual.* Mediante este hábeas corpus se protegen los derechos fundamentales conexos con la libertad individual, como podría ser la libertad de creencias o de religión cuando la morgue no entrega el cadáver a sus deudos para que lo entierren conforme a sus particulares creencias religiosas (ver la sentencia del Exp. 00256-2003-HC/TC); la libertad de expresión cuando se cuestiona una regla de conducta dictada en el marco de un proceso penal que impedía al procesado dar declaraciones sobre su situación judicial (revisar la sentencia del Exp. 02262-2004-PHC/TC) o el derecho al honor debido al impacto que tuvo en medios de prensa la detención preventiva del favorecido, quien era notario público (ver la sentencia del Exp. 05490-2007-PHC/TC y el artículo 25 párrafo final del CPConst.).
- k) *Hábeas corpus excepcional.* Este tipo se emplea cuando se han declarado los estados de emergencia o de sitio en los que el juez constitucional solo evalúa la razonabilidad y proporcionalidad de la medida que restringe la libertad individual y los derechos conexos con ella en el caso concreto (revisar las sentencias del Exp. 975-96-HC/TC y del Exp. 671-97-HC/TC, previas a la dación del artículo 23 del CPConst.).

## 5. PROCEDIMIENTO DEL PROCESO DE HÁBEAS CORPUS

La demanda de hábeas corpus puede ser interpuesta por el propio afectado o por un tercero en su nombre. La demanda también puede ser interpuesta por la Defensoría del Pueblo. En ningún caso es necesaria la firma de abogado o el pago de tasas o aranceles judiciales (artículo 26 del CPConst.).

La demanda puede ser presentada por escrito, por medios electrónicos o de manera verbal ante el juez, quien levantará un acta con una sucinta relación de los hechos (artículo 27). El juez penal es el competente para conocer de la demanda (artículo 28), cuando la privación de la libertad se produce en un lugar distinto al de la sede del juzgado o sea de difícil acceso, se habilita para que el juez de paz del distrito realice las verificaciones y adopte las acciones necesarias para cesar la afectación al derecho (artículo 29 del CPCConst.).

En el hábeas corpus rigen las siguientes reglas especiales de procedimiento: no cabe la recusación del juez salvo que lo formule el afectado o quien actúe en su representación; no son procedentes las excusas de los jueces y secretarios; corresponde al juez habilitar día y hora para actuar las diligencias; el Ministerio Público no interviene; se pueden presentar documentos cuyo mérito son valorados por el juez en cualquier estado del proceso; se puede designar un abogado de oficio a solicitud del demandante, y las actuaciones procesales son improrrogables (artículo 33 del CPCConst.).

El CPCConst. ha establecido tres tipos de procedimientos para el hábeas corpus, dependiendo del tipo de agresión a la libertad individual o los derechos conexos: uno general y dos especiales: cuando se afronta un caso de detención arbitraria, y otro cuando se conoce un caso de desaparición forzada.

En el procedimiento general, recibida la demanda el juez podrá constituirse en el lugar de los hechos o citar a los que ejecutaron la violación, requiriéndoles que expliquen las razones que justifican su actuación, debiendo resolver en el plazo de un día natural, bajo responsabilidad. La sentencia se comunica al beneficiario del hábeas corpus y, de ser el caso, a quien interpuso la demanda en su nombre (artículo 31 del CPCConst.).

En cambio, cuando sucede una detención arbitraria o afectación de la integridad personal, el juez deberá resolver de inmediato, para ello podrá constituirse en el lugar de los hechos y, verificada la detención arbitraria, dispondrá la inmediata libertad del afectado o el cese de las agresiones,

sin necesidad de notificar al responsable de la violación para que cumpla la resolución judicial (artículo 30 del CPConst.)

Tratándose, en cambio, de una desaparición forzada, siguiendo alguno de los procedimientos antes descritos, en caso el emplazado no brinde información sobre el paradero del beneficiario, se faculta al juez para que adopte todas las medidas necesarias que conduzcan a su hallazgo. Asimismo, se le faculta para que dé aviso de la demanda al Ministerio Público para que inicie las investigaciones que correspondan. Si la desaparición se imputa a un miembro de la Policía Nacional del Perú o de las Fuerzas Armadas, el juez solicitará al superior del presunto agresor que informe en un plazo de 24 horas si la desaparición es cierta y que proporcione el nombre de la autoridad que la ordenó o la ejecutó (artículo 32 del CPConst.).

La sentencia o la resolución que pone fin a la instancia puede ser apelada en el plazo de dos días (artículo 35 del CPConst.). El expediente se eleva en el día al superior en grado, quien resolverá en un plazo de cinco días, bajo responsabilidad. En la vista de la causa, los abogados pueden informar oralmente (artículo 36 del CPConst.).

Si la resolución deniega el hábeas corpus, cabe interponer un recurso de agravio constitucional dentro del plazo de diez días para que el TC resuelva en última y definitiva instancia (artículo 18 del CPConst.). Si bien la decisión de segunda instancia solo puede ser impugnada por el beneficiario del hábeas corpus, jurisprudencialmente se ha establecido que el procurador público especializado puede cuestionar resoluciones que favorecen a los demandantes en hábeas corpus cuando se trata de casos de narcotráfico (sentencia del Exp. 2663-2009-PHC/TC), lavado de activos (sentencia de Exp. 2748-2010-PHC/TC) y terrorismo (sentencia del Exp. 1711-2014-PHC).

## 6. PREGUNTAS DE AUTOEVALUACIÓN

1. ¿Cuál es la finalidad del proceso de hábeas corpus?
2. ¿Cómo se debe entender la relación de conexidad entre la libertad individual y otros derechos fundamentales en el proceso de hábeas corpus?
3. ¿Cuáles son los tipos de hábeas corpus?
4. ¿Es posible interponer un hábeas corpus contra lo resuelto en otro hábeas corpus?

### Jurisprudencia relevante

- Sobre la tipología del hábeas corpus puede revisarse la sentencia del Exp. 02663-2003-HC/TC fundamento 6.
- En relación con la posibilidad de interponer un hábeas corpus contra lo resuelto en otro hábeas corpus puede verse la sentencia del Exp. 03491-2005-PHC/TC fundamentos 3 a 9.
- Sobre el supuesto de hábeas corpus correctivo para que puedan seguir brindándose tratamientos médicos al favorecido durante su reclusión puede revisarse la sentencia del Exp. 01362-2010-PHC/TC fundamentos 2 y 3.
- En relación con los requisitos que debe cumplir una amenaza de lesión a la libertad individual para que pueda ser tratada en un proceso de hábeas corpus puede verse sentencia del Exp. 02564-2012-PHC/TC fundamento 3.3.

Fondo Editorial PUCP

## CAPÍTULO 9

### PROCESO CONSTITUCIONAL DE HÁBEAS DATA

#### 1. ANTECEDENTES Y REGULACIÓN CONSTITUCIONAL

El proceso constitucional de hábeas data es una verdadera novedad en nuestro sistema constitucional, dado que, siguiendo a la Constitución de Brasil de 1988, se incorporó por primera vez en la Constitución de 1993, cuyo artículo 200 inciso 3 establece: «Son garantías constitucionales: [...] 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 2º, incisos 5 y 6 de la Constitución».

#### 2. CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS

El proceso de hábeas data es aquel proceso constitucional que tiene por finalidad tutelar dos derechos específicos: a) el derecho de acceso a la información pública y b) el derecho a la autodeterminación informativa.

Por ello, se ha señalado que en realidad sería una especie de proceso de amparo especializado, porque está diseñado y regulado exclusivamente para afrontar los riesgos que para los derechos fundamentales señalados trae consigo la sociedad de la información.

Estos provienen, por un lado, del manejo de ingentes cantidades de información que obran en poder de las entidades del Estado (información

pública); y, de otro, de la información de carácter personal que almacena, gestiona, procesa y manipula entidades del Estado y sobre todo de empresas dedicadas al procesamiento de datos (autodeterminación informativa).

Asimismo, este proceso es de carácter sumario y forma parte de la tutela de urgencia, en la medida en que la protección de estos derechos, especialmente el de autodeterminación informativa, puede revestir en el caso concreto riesgos de que la amenaza o lesión al derecho devengan en irreparables. Al respecto, puede darse el caso que un tercero pretenda acceder a información de carácter personal del afectado, como registros de estudios, historias médicas, entre otros; por ende, el hábeas data se instaure como un proceso urgente para cautelar que esos datos personales no sean conocidos por el tercero sin legítimo interés, de acuerdo a la Constitución y la ley.

### **3. OBJETO DE PROTECCIÓN: DERECHOS TUTELADOS POR EL HÁBEAS DATA**

El proceso de hábeas data surgió como una respuesta frente al avance de la informática y almacenamiento de grandes cantidades de información de las personas, tanto por parte del Estado, como por ejemplo los registros de identidad o de la administración tributaria, como de los privados, en el caso de los registros de las transacciones que se realizan en el sistema bancario y financiero, por ejemplo. En esa medida se busca proteger el derecho a la autodeterminación informativa, que está reconocido en el inciso 6 del artículo 2 de la Constitución, según el cual «Toda persona tiene derecho [...] a que los servicios informáticos, computarizados o no, públicos o privados, no suministren informaciones que afecten la intimidad personal y familiar».

De otro lado, el hábeas data también protege el derecho al acceso a la información pública que tiene todo ciudadano a acceder a la información que obra en poder de las entidades del Estado. Este derecho se encuentra reconocido en el inciso 5 del artículo 2 de la Constitución, según el

cual: «Toda persona tiene derecho: [...] a solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional».

Determinar cuándo en un caso concreto estamos frente a una lesión al derecho a la autodeterminación informativa o de acceso a la información pública, será una tarea que le corresponderá al juez constitucional, porque según las circunstancias del caso concretizará los diversos contenidos de ambos derechos.

#### **4. OBJETO DE CONTROL: LOS ACTOS LESIVOS EN EL HÁBEAS DATA**

Los actos lesivos que se controlan en el hábeas data son, por un lado, la denegatoria o el silencio que se asimila a la denegatoria de alguna entidad pública de entregar información de carácter público que haya sido solicitada por cualquier persona, natural o jurídica. Esta no tiene necesidad de motivar su pedido, es decir no tiene que justificar o explicar por qué o para qué solicita la información.

También se controla la entrega parcial de la información (al respecto, ver la sentencia del Exp. 00937-2013-PHD/TC fundamento 8) o el costo excesivo de las tasas que se aplican por reproducción de la información (revisar la sentencia del Exp. 1847-2013-PHD/TC fundamento 7).

El concepto de «información pública» es un concepto jurídico indeterminado que deberá ser precisado en cada caso concreto por el juez constitucional. En dicho sentido, se ha considerado dentro de dicho concepto, por ejemplo, la información en escrituras públicas que obra en poder de los notarios (sentencia del Exp. 06227-2013-PHD/TC), información respecto de exámenes de admisión y reclamos por la calidad académica de universidades privadas (sentencias: Exp. 03887-2008-PHD/TC, Exp. 04146-2009-PHD/TC), documentos vinculados con

la gestión de empresas públicas (sentencia del Exp. 3994-2012-PHD/TC), entre otros.

Asimismo, se controla la acción u omisión vinculada al acopio, gestión, administración y manipulación de la información personal por parte de bancos o gestores de datos públicos o privados. En dicho sentido, se ha planteado el hábeas data para acceder a la información previsional del afiliado a una AFP que no entregó toda la información requerida (sentencia del Exp. 00693-2012-PHD/TC) para acceder a los exámenes médicos del demandante realizados por su empleadora (sentencia del Exp. 00300-2010-PHD/TC), para tener copias de documentos vinculados con la marcha institucional de un sindicato del cual el demandante forma parte (sentencia de Exp. 4045-2015-PHD/TC), entre otros.

La doctrina, en función a la lesión a uno de los derechos protegidos, ha establecido una tipología del hábeas data. En dicho sentido, se entiende como hábeas data propio el que tiene por finalidad controlar actos que lesionan el derecho de autodeterminación informativa, y se considera como hábeas data impropio el que tiene por objeto proteger a la persona frente a la acción del Estado que deniega el acceso a la información pública.

## **5. PROCEDIMIENTO DEL PROCESO DE HÁBEAS DATA**

Antes de iniciar el proceso, el afectado debe requerir a la autoridad pública la entrega de la información con un documento de fecha cierta, en el caso del derecho de acceso a la información pública. Luego de diez días de presentado el documento con respuesta negativa, con entrega parcial de la información o sin respuesta alguna, el afectado tiene expedito su derecho para acudir al proceso de hábeas data.

Si bien el decreto legislativo 1353 («que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública Fortalece del Régimen de Protección de Datos Personales y la Gestión de Intereses») establece un mecanismo impugnatorio y un tribunal para revisar el caso en segunda instancia administrativa, este procedimiento es facultativo. De tal modo,

frente a la negativa del Estado de entregar la información, el interesado puede, si así lo cree conveniente, recurrir a dicho tribunal administrativo o, en su defecto, acudir directamente a la autoridad judicial.

Si se trata de la protección del derecho a la autodeterminación informativa se sigue un procedimiento similar, ya que el afectado debe requerir a la autoridad pública o persona (natural o jurídica) para que cese en la afectación del derecho. El requerido tiene un plazo de dos días para atender el pedido del afectado. Luego de no obtener respuesta o acción concreta del requerido, el afectado puede acudir a la autoridad judicial.

De manera excepcional se puede prescindir del requisito del requerimiento previo cuando su agotamiento genere perjuicios irreparables al afectado, quien deberá acreditar ante el juez dicha circunstancia. No exige el agotamiento de la vía administrativa que pudiera existir (artículo 62 del CPConst.).

Luego, a petición del demandante con la demanda, un escrito posterior o de oficio, el juez está autorizado para requerir al demandado la información concerniente al demandante, así como solicitar informes sobre el soporte técnico de datos, documentación de base relativa a la recolección y cualquier otro aspecto que resulte conducente a la resolución de la causa que estime conveniente. Esta ejecución anticipada debe ser atendida en el plazo de tres días de notificada la resolución que lo dispone (artículo 63 del CPConst.).

Tratándose de la defensa del derecho de autodeterminación informativa, en este proceso procede la acumulación de pretensiones de acceder y conocer informaciones de una persona con las de actualizar, rectificar, incluir, suprimir o impedir que se suministren datos o informaciones (artículo 64 del CPConst.).

Según lo establecido en el artículo 65 de CPConst., el procedimiento que se sigue en el caso del hábeas data es el mismo que el previsto para el proceso de amparo, pudiendo el juez constitucional adaptar el procedimiento según las circunstancias del caso. De igual manera, el patrocinio de abogado es facultativo en este proceso.

## 6. PREGUNTAS DE AUTOEVALUACIÓN

1. ¿Qué derechos fundamentales se protegen a través del proceso de hábeas data?
2. ¿Por qué se considera que el hábeas data es un proceso de amparo especializado?
3. ¿En el proceso de hábeas data se puede controlar el cobro excesivo de las tasas que cobran las entidades por reproducir información de carácter público?
4. ¿En qué consiste la ejecución anticipada del hábeas data?

### Jurisprudencia relevante

1. En los fundamentos 2 a 14 de la sentencia del Exp. 01797-2002-HD/TC se desarrollan el concepto y contenido de los derechos de acceso a la información pública y de autodeterminación informativa.
2. En relación con el almacenamiento de datos por centrales de riesgo privadas puede revisarse la sentencia de Exp. 04227-2009-PHD/TC fundamentos 8 a 11.
3. El desarrollo de la tipología del hábeas data puede ser visto en el fundamento 2 de la sentencia del Exp. 06164-2007-PHD/TC.
4. Sobre el acceso a información que obra en expedientes judiciales puede verse la sentencia de Exp. 03062-2009-PHD/TC fundamento 9.
5. En la sentencia del Exp. 04425-2009-PHD/TC se evaluó la denegatoria para el acceso al informe que contenía la estrategia legal para la extradición del ex presidente Fujimori por ser considerada información confidencial.

## CAPÍTULO 10

### PROCESO CONSTITUCIONAL DE CUMPLIMIENTO

#### 1. ANTECEDENTES Y REGULACIÓN CONSTITUCIONAL

El proceso de cumplimiento tiene antecedentes en el derecho anglosajón, ya que mediante el denominado *writ of mandamus* los jueces emiten órdenes a los funcionarios del gobierno para que cumplan con sus deberes legales. Luego fue recogido por la Constitución de Colombia de 1991 y de ahí fue incorporado por nuestra Constitución de 1993, cuyo artículo 200 inciso 5 lo regula con el siguiente texto: «Son garantías constitucionales: [...] 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».

#### 2. CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS

El proceso de cumplimiento es un proceso constitucional que tiene por objeto inmediato que los jueces ordenen a las autoridades y funcionarios públicos que cumplan con los mandatos que se derivan de una norma de rango legal o reglamentario y de los actos administrativos de carácter general o particular, y se pronuncien expresamente cuando las normas legales les ordenan emitir una resolución administrativa o dictar un reglamento. Como objeto mediato, el proceso de cumplimiento tiene por finalidad proteger el derecho fundamental a asegurar y exigir la

eficacia de las normas legales y actos administrativos, frente a los actos omisivos de los funcionarios y autoridades públicas. Este derecho deriva de la interpretación conjunta de los artículos 3 (cláusula de derechos no enumerados), 43 (cláusula del Estado social y democrático de derecho) y 45 (origen y límites del ejercicio del poder) de la Constitución.

En algún momento se discutió mucho sobre la naturaleza constitucional u ordinaria del proceso de cumplimiento. Ello porque se señalaba que su objeto, al estar vinculado con el cumplimiento de normas y actos de la administración pública, era de carácter administrativo y no constitucional.

Al respecto, en un primer momento se señaló que, más allá de su incorporación en el capítulo sobre las garantías constitucionales, el proceso de cumplimiento era en realidad un proceso contencioso administrativo constitucionalizado, pero no un verdadero proceso constitucional porque su objeto recaía sobre materia legal y administrativa y no sobre la tutela de derechos fundamentales. En dicho sentido, el TC en un primer momento dejó señalado:

La acción de cumplimiento es un «proceso constitucionalizado» que, *prima facie*, no tiene por objeto la protección de un derecho o principio constitucional, sino la de derechos legales y de orden administrativo, mediante el control de la inacción administrativa.

Se trata, por tanto, de un «proceso constitucionalizado», como, a su vez, lo es el contencioso- administrativo, y no en estricto de un «proceso constitucional», toda vez que en su seno no se resuelven controversias que versen sobre materia constitucional, aun cuando éste haya sido creado directamente por la Constitución (artículo 200°, inciso 6) (sentencia del Exp. 00191-2003-AC/TC, fundamento 2).

Posteriormente, el TC varió su posición y estableció que el proceso de cumplimiento era un verdadero proceso constitucional porque está reconocido como tal en el texto de la Constitución y, además, porque protege un verdadero derecho fundamental: el derecho a asegurar la eficacia y exigir el cumplimiento de las normas jurídicas y de los actos

administrativos. En dicho sentido, reproducimos los fundamentos 5 a 19 de la sentencia del Exp. 00168-2005-PC/TC, en la que el TC dejó sentada su posición sobre la naturaleza constitucional del proceso de cumplimiento:

5. Ahora bien, conforme al artículo II del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, los procesos constitucionales tienen, entre sus fines esenciales, los de garantizar la supremacía de la Constitución y la vigencia efectiva de los derechos constitucionales que son posibles, o se concretizan, a través de las finalidades específicas de cada uno de los procesos constitucionales. Por tanto, para configurar el perfil exacto del proceso de cumplimiento, garantizando la autonomía de cada uno de los procesos constitucionales que protegen derechos constitucionales (amparo, hábeas corpus y hábeas data), debemos precisar, dentro del marco del artículo II del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, como es que mediante el proceso de cumplimiento se alcanzan los fines comunes a los procesos constitucionales.

6. Para ello, es necesario tener presente que el artículo 3°, concordante con el artículo 43° de la Constitución, dispone que la enumeración de los derechos establecidos en su capítulo I del Título I no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno (véase Exp. 2488-HC, fundamento 12).

7. En efecto, conforme a los principios de soberanía del pueblo (artículo 45° de la Constitución) y de forma republicana de gobierno, al carácter social y democrático de nuestro Estado (artículo 43° de la Constitución), y al principio de jerarquía normativa (artículo 51° de la Constitución), el respeto al sistema de fuentes de nuestro ordenamiento jurídico, donde se incluyen las decisiones de este Tribunal Constitucional, constituye uno de los valores preeminentes de todo sistema democrático por donde los poderes públicos y los ciudadanos deben guiar su conducta por el derecho.

8. Por tanto, el control de la regularidad del sistema jurídico en su integridad constituye un principio constitucional básico en nuestro

ordenamiento jurídico nacional que fundamenta la constitucionalidad de los actos legislativos y de los actos administrativos (ambos en su dimensión objetiva), procurándose que su vigencia sea conforme a dicho principio. Sin embargo, no solo basta que una norma de rango legal o un acto administrativo sea aprobado cumpliendo los requisitos de forma y fondo que le impone la Constitución, las normas del bloque de constitucionalidad o la ley, según sea el caso, y que tengan vigencia; es indispensable, también, que aquellas sean eficaces.

9. Es sobre la base de esta última dimensión que, conforme a los artículos 3º, 43º y 45º de la Constitución, el Tribunal Constitucional reconoce la configuración del derecho constitucional a asegurar y exigir la eficacia de las normas legales y de los actos administrativos. Por tanto, cuando una autoridad o funcionario es renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo que incide en los derechos de las personas o, incluso, cuando se trate de los casos a que se refiere el artículo 65º del Código Procesal Constitucional (relativos a la defensa de los derechos con intereses difusos o colectivos en el proceso de cumplimiento), surge el derecho de defender la eficacia de las normas legales y actos administrativos a través del proceso constitucional de cumplimiento.

10. En efecto, el inciso 6º del artículo 200º de la Constitución establece que el proceso de cumplimiento procede contra cualquier autoridad o funcionario *renuente a acatar* una norma legal o un acto administrativo, sin perjuicio de las responsabilidades de ley. Como hemos expuesto precedentemente, el acatamiento de una norma legal o un acto administrativo tiene su más importante manifestación en el nivel de su eficacia. Por tanto, así como el proceso de hábeas data tiene por objeto esencial la protección de los derechos a la intimidad, acceso a la información pública y autodeterminación informativa, el proceso de cumplimiento tiene como finalidad proteger el derecho constitucional de defender la eficacia de las normas legales y actos administrativos.

Ahora bien, más allá de dicho cambio de jurisprudencia, cabe señalar que este proceso comparte las características que tiene todo proceso constitucional, especialmente el principio de adecuación de formalidades

a los fines de los procesos constitucionales: forma parte de la tutela de urgencia, con un procedimiento sumario y sujeto a los principios previstos en el artículo III del Título Preliminar del CPCConst.

### **3. OBJETO DE PROTECCIÓN: DERECHOS TUTELADOS POR EL PROCESO DE CUMPLIMIENTO**

El proceso de cumplimiento tutela un derecho fundamental específico: asegurar la eficacia y exigir el cumplimiento de las normas jurídicas y actos administrativos emitidos, así como que se dicten los reglamentos y resoluciones administrativas faltantes que manda la ley. Al respecto, en la práctica del Tribunal Constitucional ha sido recurrente su empleo para exigir que en cumplimiento de normas legales y reglamentarias se otorguen pensiones de jubilación o reajustes de pensiones (sentencia del Exp. 00168-2005-PC/TC), así como actos administrativos que reconocían ciertos beneficios que sin embargo no se ejecutaban, como los subsidios por luto y sepelio (sentencia del Exp. 03149-2004-AC/TC).

Este proceso constitucional también ha sido un mecanismo de protección indirecta de otros derechos fundamentales, en la medida en que el Estado muchas veces implementa políticas públicas para proteger derechos sociales mediante leyes y actos administrativos, pero estas no se cumplen en la práctica o carecen de una implementación administrativa realmente eficaz. Por ello, se ha empleado el proceso de cumplimiento para obligar a los funcionarios y servidores públicos a cumplir con las leyes y resoluciones administrativas que tienen por finalidad proteger los derechos fundamentales sociales.

Así, por ejemplo, se ordenó a las autoridades del Ministerio de Salud que implementaran un programa de monitoreo de la salud de la población de La Oroya, conocido centro minero metalúrgico cuya población padece graves enfermedades por la contaminación ambiental derivada de la actividad minera sin control estatal (sentencia del Exp. 02002-2006-PC/TC). De igual manera, se brindó protección a los derechos sexuales

y reproductivos de las mujeres cuando se ordenó al Ministerio de Salud la distribución gratuita de la anticoncepción oral de emergencia en sus establecimientos (sentencia del Exp. 07435-2006-PC/TC), que si bien luego fue dejada de lado (sentencia del Exp. 02005-2009-PA/TC), ha sido retomada mediante una medida cautelar por disposición del Poder Judicial (en la resolución 3 de fecha 19 de agosto de 2016 del Exp. 30541-2014-18-1801-JR-CI-01).

Asimismo, a partir del caso de la Ley General de Educación, ley 28044 (sentencia del Exp. 2695-2006-PC/TC), el TC señaló que de su Segunda Disposición Final se desprendería la obligación cierta y clara de que debía dictarse su Reglamento, por lo que ordenó que el Poder Ejecutivo cumpla con dicho mandato.

#### **4. OBJETO DE CONTROL: LOS ACTOS LESIVOS EN EL PROCESO DE CUMPLIMIENTO**

Si el derecho protegido por el proceso de cumplimiento es asegurar y exigir la eficacia de las normas y de los actos administrativos, el acto que lo lesiona está constituido por la renuencia u omisión del funcionario o autoridad para dar cumplimiento a los mandatos que se derivan de las normas legales y reglamentarias, así como de actos administrativos.

Esta renuencia bien puede expresarse a través de un acto administrativo expreso, donde el funcionario o autoridad manifiesta que no dará cumplimiento a lo petitionado por el interesado, o a través de la omisión de pronunciamiento mediante el silencio administrativo, es decir, no pronunciándose dentro del plazo de diez días posteriores a la presentación de la solicitud.

#### **5. PROCEDIMIENTO DEL PROCESO DE CUMPLIMIENTO**

Antes de iniciar un proceso de cumplimiento, el interesado debe requerir al funcionario o autoridad pública renuente el cumplimiento de la norma

legal o del acto administrativo mediante una solicitud simple de fecha cierta. El cargo de este documento servirá como medio de prueba de haber cumplido con el requerimiento previo.

Según lo establecido en el artículo 67 del CPConst., si se pretende el cumplimiento de una norma legal o de un reglamento, cualquier persona puede presentar el requerimiento previo. En cambio, si se trata del cumplimiento de un acto administrativo, el requerimiento debe presentarlo la persona en cuyo favor se emitió el acto o por quien invoque interés en el cumplimiento del deber omitido; por ejemplo, un pensionista o familiar cercano suyo que requiere el cumplimiento de una resolución de la ONP que le reconoce el derecho a una pensión y la ONP no ejecuta.

Luego de diez días de presentada la solicitud, si no es atendida o existe una respuesta del funcionario o autoridad pública en la que expresamente se niega a cumplir, el interesado o afectado tiene expedito el derecho para acudir al juez constitucional para interponer la demanda de proceso de cumplimiento. De acuerdo a lo establecido en el artículo 69 del CPConst., no es necesario agotar ningún recurso o procedimiento administrativo adicional.

Si se trata de un caso vinculado a la defensa de intereses difusos o colectivos, la demanda puede ser presentada por cualquier persona, así como por la Defensoría del Pueblo (artículo 67 del CPConst.).

El demandado en este proceso es el funcionario o autoridad pública renuente al cumplimiento del deber omitido. En caso el demandado no sea la autoridad obligada, este deberá informarlo al juez, indicando a quién corresponde el cumplimiento del deber legal o administrativo omitido. Si hay duda respecto a quién corresponda el cumplimiento de ese deber, el proceso proseguirá con las autoridades demandadas. En todo caso, el juez constitucional deberá emplazar a la autoridad que, conforme al ordenamiento jurídico, resulta competente para dar cumplimiento al deber omitido (artículo 68 del CPConst.).

En relación con la procedencia del proceso de cumplimiento, en el artículo 70 del CPConst. se ha previsto un régimen especial de causales de improcedencia. En dicho sentido, el proceso de cumplimiento no procede:

- a) Contra resoluciones emitidas por el Poder Judicial, el Tribunal Constitucional o el Jurado Nacional de Elecciones, es decir que no pueden ser objeto de control en un proceso de cumplimiento de sentencias o resoluciones emitidas en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, en el caso de los dos primeros, y en el caso del tercero respecto de las resoluciones emitidas en materia electoral.
- b) Contra el Congreso de la República cuando se pretenda exigir la aprobación o la insistencia para que se apruebe un proyecto de ley
- c) Para proteger los derechos que son protegidos por los otros procesos constitucionales de tutela de derechos (amparo, hábeas corpus y hábeas data).
- d) Cuando se busca cuestionar la validez de un acto administrativo, en la medida en que el objeto de este proceso no es el control sobre la legalidad de las actuaciones administrativas, sino el control sobre las omisiones al cumplimiento de deberes o mandatos contenidos en leyes, reglamentos y actos administrativos.
- e) Cuando se pretenda que el funcionario o autoridad pública demandado ejerza potestades discrecionales. Ello, porque el deber omitido cuyo control es objeto de este proceso debe ser incondicionado y de ineludible cumplimiento.
- f) En los casos en que proceda la interposición del proceso de conflicto de competencias, es decir, el proceso de cumplimiento no puede ser empleado por otras autoridades o funcionarios públicos para lograr que otros funcionarios cumplan mandatos legales, reglamentos o actos administrativos, salvo el caso de la Defensoría del Pueblo.
- g) Cuando no se ha requerido previamente, por un documento de fecha cierta, el cumplimiento del deber omitido al funcionario o autoridad pública.

h) Cuando la demanda se interpone luego de vencido el plazo de sesenta días hábiles, que se cuenta a partir de la fecha de recepción del requerimiento escrito para que la autoridad pública renuente dé cumplimiento al mandato legal o administrativo omitido.

Una vez admitida a trámite la demanda, el procedimiento que sigue el proceso de cumplimiento es, en lo que resulta aplicable y con las adaptaciones que crea conveniente el juez constitucional según las circunstancias del caso, el mismo que el previsto para el proceso de amparo (artículo 74 del CPConst.).

En este proceso, cabe el desistimiento solo si la pretensión tiene por objeto el cumplimiento de un acto administrativo de carácter particular, por lo que no cabe cuando se inicia para exigir el cumplimiento de una norma legal, de un reglamento o de un acto administrativo de alcance general (artículo 71 del CPConst.).

Ahora, sin perjuicio de otros elementos como la identificación de los hechos y la motivación, si la sentencia declara fundada la demanda deberá:

- a) determinar la obligación incumplida;
- b) precisar la orden y la descripción concreta de la conducta a cumplir;
- c) establecer el plazo perentorio para cumplir lo ordenado en la sentencia, que no podrá exceder de diez días;
- y d) contener, cuando la conducta del demandado así lo exija, la orden a la autoridad o funcionario competente para iniciar las investigaciones para establecer la responsabilidad disciplinaria o penal que corresponda (artículo 72 del CPConst.).

## 6. PREGUNTAS DE AUTOEVALUACIÓN

1. ¿Por qué el proceso de cumplimiento es un verdadero proceso constitucional?
2. ¿Cuál es el derecho protegido en el proceso de cumplimiento?

3. A través del proceso de cumplimiento, ¿puede exigirse el cumplimiento de actos administrativos emitidos por el PJ, el TC y el JNE?
4. Mediante el proceso de cumplimiento ¿puede exigirse el cumplimiento de mandatos contenidos en la Constitución o en tratados internacionales?

### Jurisprudencia relevante

- En el fundamento 2 de la sentencia del Exp. 00191-2003-AC/TC el TC señaló que el proceso de cumplimiento era un proceso ordinario constitucionalizado, cuyo objeto estaba vinculado con la discusión de cuestiones de índole legal (cumplimiento de una norma con rango de ley) o administrativo (cumplimiento de un reglamento o acto administrativo, de alcance general o particular).
- En el fundamento 14 de la sentencia del Exp. 00168-2005-PC/TC el TC estableció taxativamente los requisitos para que se considere que existe un mandato legal o administrativo claro e indubitable que es incumplido por un funcionario o autoridad público.
- En la sentencia del Exp. 02002-2006-PC/TC se empleó el proceso de cumplimiento como un mecanismo de protección indirecta de otros derechos fundamentales, como el derecho a la salud de los habitantes de La Oroya, donde funciona un centro minero metalúrgico que durante años ha contaminado el ambiente de la ciudad y deteriorado la salud de sus pobladores.

CAPÍTULO 11  
ASPECTOS PROCESALES COMUNES  
A LOS PROCESOS CONSTITUCIONALES DE TUTELA  
DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

Los procesos constitucionales de tutela de derechos, si bien cuentan con particularidades propias que hemos desarrollado en las lecciones precedentes, también cuentan con una serie de aspectos procesales comunes, algunos regulados por el CPConst. y otros desarrollados por la jurisprudencia del TC en base a su autonomía procesal. En esta lección desarrollaremos algunos de estos aspectos.

**1. LA VIGENCIA DEL ACTO LESIVO AL MOMENTO DE INTERPONER LA DEMANDA**

Una característica de los procesos constitucionales es la de ser un mecanismo de control de actos que lesionan o amenazan con lesionar los derechos fundamentales de las personas.

Por ello, un elemento esencial para que el proceso prospere es que, al momento de interponerse la demanda, la amenaza de lesión sea real, y si es una lesión lo que se denuncia que tal agresión sea reparable. Al respecto, el caso podría tratarse del inicio de un procedimiento de separación de un miembro de una asociación que se siguiera sin respetar las reglas del debido proceso. Esto configuraría como una amenaza de lesión al debido proceso, por lo que el objeto del proceso sería que el juez ordenase que tal procedimiento de separación se ciñera a las reglas del derecho al debido proceso.

En cambio, si nos encontramos frente a la misma situación, pero el asociado ya ha sido separado sin seguirse el debido proceso, estaríamos frente a una lesión efectiva al derecho en cuestión y el juez, para restablecer el ejercicio del derecho, debería declarar la nulidad del acto de separación, dado que se lesionó el debido proceso, y reponer al demandante como miembro de la asociación. En este caso, la reparación del derecho todavía es posible, dado que el asociado separado aún puede ser reincorporado. En cambio, si la asociación ya no existiera jurídicamente, la reparación del derecho ya no sería posible y por ello la lesión habría devenido en irreparable.

Esto no significa que el afectado no tenga un remedio, de hecho lo tiene, pues bien podría iniciar un proceso civil para obtener una indemnización por los daños causados. Sin embargo, ya no sería posible obtener la tutela de su derecho mediante un proceso constitucional.

En esa dirección, el artículo 1 del CPConst. establece que «Los procesos a los que se refiere el presente título tienen por finalidad proteger los derechos constitucionales, reponiendo las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación de un derecho constitucional, o disponiendo el cumplimiento de un mandato legal o de un acto administrativo». Esto es que, si el acto lesivo o la amenaza ya no son vigentes al momento de interponerse la demanda, la misma será rechazada. Por ello, el artículo 5 inciso 5 del CPConst. ha establecido que no proceden los procesos constitucionales cuando «A la presentación de la demanda ha cesado la amenaza o violación de un derecho constitucional o se ha convertido en irreparable». En el argot procesal, esta situación es conocida como un supuesto de sustracción de la materia del ámbito jurisdiccional. Ello porque si el proceso tiene por finalidad tutelar el derecho y esto ya no es posible, carece de objeto pues ya no hay materia sobre la que emitir un pronunciamiento.

No obstante, el legislador, en atención a la dimensión objetiva de los procesos constitucionales, ha previsto que, por excepción, aun cuando la amenaza o el acto lesivo hayan cesado o hayan devenido en irreparables,

el juez constitucional pueda declarar fundada la demanda atendiendo al agravio producido y con la finalidad de evitar futuras agresiones a los derechos, más allá del caso concreto.

En dicho sentido, el segundo párrafo del artículo 1 del CPCConst. establece lo siguiente:

Si luego de presentada la demanda cesa la agresión o amenaza por decisión voluntaria del agresor, o si ella deviene en irreparable, el Juez, atendiendo al agravio producido, declarará fundada la demanda precisando los alcances de su decisión, disponiendo que el emplazado no vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que motivaron la interposición de la demanda, y que si procediere de modo contrario se le aplicarán las medidas coercitivas previstas en el artículo 22 del presente Código, sin perjuicio de la responsabilidad penal que corresponda.

Por lo señalado, en un caso en el cual se cuestionaba una decisión de ejecutoria coactiva que ordenaba la demolición de un negocio que presuntamente ocupaba la vía pública y que fue ejecutada mientras el proceso de amparo se tramitaba, dio pie a que el TC considerara que:

[...] al margen de que en el presente caso exista sustracción de materia por irreparabilidad de los derechos reclamados, es necesario, en atención a los fundamentos precedentes y de conformidad con el segundo párrafo del artículo 1° del Código Procesal Constitucional, declarar fundada la demanda, no con el objeto de reponer las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación de los derechos constitucionales (lo cual es imposible), pero sí con el propósito de evitar que conductas como las aquí descritas se vuelvan a repetir, así como con la finalidad de individualizar las responsabilidades a que haya lugar y que a juicio de este Colegiado son tanto penales como administrativas, comprendiendo las mismas tanto al Alcalde de la Municipalidad Distrital de Bellavista como al Ejecutor Coactivo de la citada comuna, Pedro Fiestas Chorre» (sentencia del Exp. 00603-2004-AA/TC, fundamento 4).

## 2. LA PRUEBA EN LOS PROCESOS CONSTITUCIONALES

Los procesos constitucionales de tutela de derechos fundamentales integran la denominada tutela de urgencia. Este tipo de actuación judicial se caracteriza por ser de actuación rápida y oportuna, para evitar que la lesión al derecho que se invoca en la demanda no devenga en irreparable o que la amenaza de lesionar el derecho no se produzca. Para ello, su diseño ha previsto que no exista una etapa probatoria, debido a que dependiendo de los medios probatorios que requerirían actuación (declaraciones de testigo, visualización de vídeos, reconstrucción de hechos, etc.), la tutela que se busca en el proceso constitucional quizás no sea oportuna o efectiva.

No obstante, que no exista una etapa probatoria no significa que los hechos o alegaciones de las partes no se tengan que acreditar, y ello porque es un principio básico que quien alega un hecho o lo contradice debe probarlo. Para ello se emplearán medios probatorios de actuación inmediata, es decir, medios probatorios que no requieren de actuación probatoria, como los documentos, sean públicos o privados, que no requieren actuación compleja, dado que son directamente actuados y valorados por el juez constitucional con su sola lectura.

En otras palabras, en un proceso constitucional de tutela de derechos no es posible realizar actuaciones de medios probatorios complejos como la declaración de testigos, la toma de muestras y realización de exámenes o análisis médicos, químicos o de cualquier otro tipo, la reproducción de vídeos, entre otros. No obstante, si lo que se quiere probar con los mismos está debidamente documentado, tales medios de prueba serán admitidos y valorados, porque no requieren actuación.

En dicho sentido, el artículo 9 del CPCConst. expresamente establece que: «En los procesos constitucionales no existe etapa probatoria. Solo son procedentes los medios probatorios que no requieren actuación, lo que no impide la realización de las actuaciones probatorias que el Juez considere indispensables, sin afectar la duración del proceso. En este último caso no se requerirá notificación previa».

La disposición citada agrega que, además de los medios probatorios documentales, es posible que se realicen de actuaciones probatorias a criterio del juez constitucional, siempre y cuando esto no afecte la duración del proceso constitucional.

Por su parte, sobre la ausencia de etapa probatoria en el diseño de los procesos de tutela de derechos, el TC en más de una ocasión ha señalado que:

[...] respecto a la falta de estación probatoria del proceso de amparo invocada por ambas instancias judiciales inferiores para desestimar liminarmente la demanda, resulta imperativo para este Colegiado poner de manifiesto el aparente error cometido en la interpretación y aplicación del artículo 9º del Código Procesal Constitucional. Y es que si bien la citada disposición prescribe literalmente que no existe etapa probatoria en los procesos constitucionales, ello no implica que no puedan aceptarse demandas en las que se adjunte medios probatorios de actuación inmediata. Esto se debe a la naturaleza de los procesos constitucionales, en los que no se pretende acreditar un mejor derecho, sino establecer si determinado acto ha vulnerado algún derecho constitucional (resolución del 22 de setiembre de 2011 recaída en el Exp. 3042-2011-PA/TC, fundamento 4).

Por lo señalado, se entiende que si el demandante no acredita debidamente los hechos que alega en su demanda, la misma deberá ser rechazada porque requeriría de la actuación de medios probatorios complejos, lo que no podría realizarse en los procesos constitucionales pues no lo tienen previsto en su diseño. En dicho sentido, el TC, cuando advierte que los hechos de un caso revisten carácter controvertible señala que «[...] es necesario dilucidar la pretensión del actor en un proceso más amplio, que posibilite la actuación de medios probatorios, lo cual no es posible en la presente vía toda vez que, por su naturaleza excepcional y sumarisima, carece de etapa probatoria. En consecuencia, el petitorio debe ser desestimado, dejando a salvo el derecho del actor de plantear su pretensión en la vía ordinaria» (sentencia del Exp. 2080-2002-AA/TC, fundamento 3).

### 3. LA MEDIDA CAUTELAR EN LOS PROCESOS CONSTITUCIONALES

Las medidas cautelares, desde una perspectiva procesal, tienen por finalidad cautelar la situación de hecho existente cuando se plantea la demanda, ello a fin de asegurar la futura ejecución de la sentencia que resuelva la controversia. Habitualmente, esto se traduce en el aseguramiento de los derechos e intereses del demandante, que en el ámbito civil habitualmente es un acreedor o un propietario. Por ello, son comunes las medidas cautelares de embargo o anotaciones de demandas en registros públicos. Estas buscan asegurar el interés patrimonial del demandante y su diseño legal se adecúa a tal finalidad.

En cambio, en el ámbito de los procesos constitucionales la finalidad de las medidas cautelares no es otra que coadyuvar a la protección de los derechos fundamentales que se han invocado en la demanda.

En una demanda de tutela de derechos fundamentales, habitualmente se cuestiona una amenaza de lesión o una lesión efectiva a los derechos invocados como sustento de la misma. Por ello, la medida cautelar va a tener por finalidad evitar que la amenaza se convierta en una lesión efectiva al derecho, y si el objeto de control es una lesión al derecho, la finalidad de la medida cautelar será impedir que tal lesión sea irreparable.

Para ello, la medida cautelar deberá consistir en órdenes dirigidas al demandado para que se preserve el estado de cosas que se ha narrado en la demanda, pero también puede consistir en una serie de órdenes para que el demandado innove dicho estado de cosas, de modo tal que se brinde una tutela cautelar superlativa. En todo caso, toda solicitud cautelar deberá ser debidamente estudiada por el juez que conoce del proceso principal.

El CPCConst. ha regulado las medidas cautelares en sus artículos 15 y 16. Al respecto, establece que para su otorgamiento el solicitante debe acreditar apariencia del derecho, peligro en la demora y que el pedido cautelar sea adecuado o razonable para garantizar la eficacia de la pretensión.

La apariencia del derecho significa que el solicitante debe ser titular del derecho invocado. Para ello, tal titularidad deberá estar debidamente sustentada con algún medio documental. Por ejemplo, si se pretende la protección del derecho de propiedad, deberá acompañarse el título respectivo; en cambio, si se pretende la reposición a un puesto de trabajo, deberá acreditarse que el solicitante fue trabajador de la empresa demandada. En todo caso, la apariencia del derecho es algo que se evalúa caso por caso.

En lo que respecta al peligro en la demora, significa que la demora en la tramitación del proceso principal puede conllevar que la amenaza o lesión se consume o devenga en irreparable. Por ello, es urgente contar con un mecanismo de protección provisional para el derecho, y este mecanismo no es otro que la medida cautelar. Finalmente, por la adecuación o razonabilidad, el juez constitucional debe evaluar si la medida cautelar solicitada es idónea para proteger el derecho que ha sido invocado en la demanda principal de acuerdo a los hechos narrados en la misma.

De otro lado, la medida cautelar se mantiene vigente hasta que se emita la resolución final que dé término al proceso. Según lo establecido en el artículo 16 del CPCConst., si la demanda es declarada fundada «[...] se conservan los efectos de la medida cautelar, produciéndose una conversión de pleno derecho de la misma en medida ejecutiva. Los efectos de esta medida permanecen hasta el momento de la satisfacción del derecho reconocido al demandante, o hasta que el juez expida una resolución modificatoria o extintiva durante la fase de ejecución».

#### **4. EL PLAZO DE PRESCRIPCIÓN EN LOS PROCESOS CONSTITUCIONALES**

El ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva, en su dimensión de acceso a la justicia mediante los procesos constitucionales para buscar la protección de los derechos fundamentales cuando son lesionados o amenazados, está supeditado a ser ejercido dentro de un plazo

de prescripción de la acción, pero no de caducidad del derecho. El cumplimiento del plazo previsto en el CPConst. determina que las demandas que se presenten fuera del mismo sean rechazadas, en cuyo caso puede hacer valer su derecho en otra vía procesal.

En dicho sentido, la regla es que los procesos constitucionales de amparo, hábeas data y cumplimiento pueden ser interpuestos en un plazo que no debe exceder de sesenta días hábiles luego de producida la lesión o amenaza de lesión al derecho fundamental invocado en la demanda, siempre que el demandante hubiese tenido conocimiento del acto lesivo y se hubiese hallado en posibilidad de interponer la demanda.

Si el demandante se encuentra imposibilitado de interponer la demanda, el plazo de prescripción empieza a contabilizarse luego de que este impedimento ha sido removido. Desde luego, le corresponderá al demandante acreditar que tuvo tal impedimento para interponer la demanda.

Este plazo se sujeta a las reglas establecidas en el artículo 44 del CPConst.:

- a) El plazo comienza a computarse desde que se produce la afectación, aun cuando el acto lesivo (resolución administrativa, por ejemplo) se haya dictado con anterioridad.
- b) Si la afectación y la orden que la ampara son ejecutadas simultáneamente, el cómputo del plazo se inicia en ese momento.
- c) Si nos encontramos frente a actos lesivos continuados, el plazo de prescripción se computa desde la fecha en que cesó totalmente su ejecución.
- d) La amenaza de ejecución de un acto lesivo no da inicio al cómputo del plazo. Solo si la lesión se produce se empieza a computar el plazo de prescripción.
- e) En el caso de que la lesión al derecho provenga de una omisión, el plazo no empieza a computarse mientras la omisión subsista.

- f) En caso de que procedan vías previas, el plazo se empieza a computar desde la notificación del acto que la da por agotada.

Si bien estas reglas están previstas para el proceso de amparo, ellas resultan aplicables a los procesos de hábeas data y cumplimiento de manera supletoria, según lo establecido por los artículos 65 y 74 del CPConst.

En el caso del amparo contra resoluciones judiciales, el artículo 44 del CPConst. establece que el plazo para interponer la demanda concluye treinta días hábiles después de notificada la resolución que dispone el cumplimiento de lo decidido.

Finalmente, según lo establecido en el artículo 5.10 del CPConst. el proceso de hábeas corpus no está sujeto a un plazo de prescripción.

## **5. EL RECURSO DE AGRAVIO CONSTITUCIONAL**

El recurso de agravio constitucional (RAC) es una institución procesal que, en el marco de los procesos constitucionales de tutela de derechos fundamentales, viabiliza el ejercicio del derecho a la pluralidad de instancias, reconocido en el artículo 139 inciso 6 de la Constitución.

El artículo 202 inciso 2 de la Constitución establece que el Tribunal Constitucional conoce de las resoluciones denegatorias de hábeas corpus, amparo y hábeas data. En tanto que el Código de Procedimientos Constitucionales en su artículo 18, que regula la disposición constitucional citada, establece que:

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.

De modo tal que el RAC es el instituto procesal que los litigantes que no han obtenido tutela a través del Poder Judicial emplean para acceder al Tribunal Constitucional. A lo largo de los años, el TC mediante su jurisprudencia ha ido precisando los alcances del RAC. En dicho sentido, en la sentencia del Exp. 02877-2005-PHC/TC, el TC señaló que además de cumplir los requisitos formales establecidos en el artículo 18 del CPConst., el RAC debería estar referido al contenido constitucionalmente protegido del derecho que se ha invocado en la demanda, no ser manifestamente infundado y no incurrir en una causal de tutela negativa previamente establecida por el TC (fundamento 28 de la sentencia citada).

Luego, el TC buscó dotar de una dimensión objetiva al RAC al establecer, como precedente, que este resultaba procedente frente a sentencias que aunque declaraban fundada la demanda, lo hacían contraviniendo precedentes aprobados por el mismo TC. Por ello entendió que:

[...] una decisión judicial emitida sin tomar en cuenta los precedentes vinculantes del supremo intérprete de la Constitución aplicables al caso, viola el orden constitucional y debe ser controlado por este Colegiado a través del propio recurso de agravio, que debe habilitarse en este supuesto como el medio procesal más eficaz e idóneo para restablecer la supremacía de la Constitución, alterada tras una decisión judicial estimatoria de segundo grado en un proceso constitucional. Este Colegiado estima por tanto que debido a la naturaleza del agravio y la objetividad de su constatación, en la medida en que los precedentes son reglas precisas y claras que no admiten un juego interpretativo por parte de los jueces, relegar su control al trámite de un nuevo proceso de amparo resultaría en el mejor de los casos inadecuado (sentencia del Exp. 4853-2004-PA/TC, fundamento 25).

Asimismo, el TC ha incorporado el RAC a favor de la ejecución de las sentencias del propio Tribunal Constitucional (RTC 168-2007-Q),

del Poder Judicial (RTC 201-2007-Q), y; últimamente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Exp. 01245-2014-PA/TC).

A pesar de este positivo avance para afirmar la dimensión objetiva del RAC, el precedente del Exp. 4853-2004-PA/TC fue dejado de lado por el TC, con una composición distinta de sus magistrados, mediante la sentencia del Exp. 3908-2007-PA/TC (fundamentos 5 a 8) que también constituye precedente. Sin embargo, el mismo TC tuvo que revisar esta decisión, permitiendo la interposición del RAC en casos de impugnación de sentencias en materias de tráfico ilícito de drogas (Exp. 02663-2009-HC/TC), lavado de activos (Exp. 02748-2010-HC/TC) y terrorismo (Exp. 01711-2014-HC/TC).

En tiempos más recientes, el TC ha vuelto a precisar los alcances del RAC señalando que cuando se resuelva un RAC se debe evaluar si el caso tiene relevancia para ser tratado en sede constitucional, ya que casos que no la tendrían «producen demoras que impiden atender oportuna y adecuadamente aquellos otros en los cuales verdaderamente existen vulneraciones que exigen una tutela urgente» (sentencia del Exp. 00987-2014-PA/TC, fundamento 44).

Por lo señalado, el TC en el fundamento 48 de la sentencia del Exp. 00987-2014-PA/TC señala que «A fin de optimizar adecuadamente el derecho a la tutela procesal efectiva, el Tribunal considera indispensable en esta ocasión explicitar los supuestos en que, sin más trámite, emitirá sentencia interlocutoria denegatoria».

En esa dirección, en el fundamento 49 de la sentencia citada el TC señala que al evaluar un RAC se emitirá una sentencia interlocutoria denegatoria cuando:

- a) La supuesta vulneración que se invoque carezca de fundamentación;
- b) La cuestión de derecho contenida en el recurso no sea de especial trascendencia constitucional;
- c) La cuestión de derecho invocada contradiga un precedente vinculante del Tribunal Constitucional;

- d) Se haya decidido de manera desestimatoria en casos sustancialmente iguales.

De los supuestos señalados, el más complejo es sin duda determinar cuándo la cuestión de derecho no es de especial trascendencia constitucional. Sobre este concepto, el propio TC, en el fundamento 50 de la misma sentencia, ha señalado que «existe una cuestión de especial trascendencia constitucional cuando la resolución resulta indispensable para solucionar un conflicto de relevancia o cuando se presente la urgencia de una revisión sobre el contenido de un derecho fundamental». No obstante, aún son conceptos jurídicos vacíos de contenido, que no otorgan certeza ni predictibilidad jurídica a los demandantes.

Entonces, para formular un RAC es necesario que, además de los requisitos formales del artículo 18 del CPConst., el demandante tenga presente los criterios establecidos en las sentencias y resoluciones de queja, según lo que se ha desarrollado en los párrafos precedentes.

## **6. LA CONVERSIÓN DE LOS PROCESOS CONSTITUCIONALES EN OTRO PROCESO CONSTITUCIONAL**

En el marco de los procesos constitucionales y su práctica, que se rige por los principios de elasticidad o adecuación de las formas procesales a los fines de los procesos constitucionales y economía procesal reconocidos en el artículo III del Título Preliminar del CPConst., en ejercicio de su autonomía procesal el TC ha procedido a ejecutar la conversión de un proceso constitucional en otro proceso constitucional, ello a fin de tutelar adecuadamente el derecho vulnerado.

La práctica del TC ha evidenciado casos en los que se ha formulado procesos de hábeas corpus que han tenido que convertirse en procesos de amparo, ello en la medida en que no se evidenciaba alguna lesión a los derechos de libertad personal, sino a otros que son tutelados por el amparo. Por ello, a fin de no rechazar la demanda y tener que hacer transitar al demandante nuevamente por otro proceso constitucional

desde el principio, el TC procedió a declarar la conversión del hábeas corpus en un amparo.

En relación con las reglas que deben seguirse para operar la conversión, el TC ha establecido lo siguiente: a) la conversión no es obligatoria para los jueces constitucionales de primera instancia, mas sí para los de segunda y última instancia; b) la conversión deberá observar que el plazo de prescripción de la demanda no haya vencido; c) la conversión deberá verificar la legitimidad para obrar del demandante; d) la conversión en ningún caso podrá dar lugar a la variación del petitorio ni la fundamentación fáctica de la demanda; e) ha de existir riesgo de irreparabilidad del derecho; f) la conversión deberá preservar el derecho de defensa del demandado (sentencia del Exp. 5761-2009-PHC/TC, fundamento 27).

Finalmente, respecto de la regla que establece que para convertir un proceso constitucional en otro debe existir un riesgo de irreparabilidad del derecho, el TC ha establecido que dicha regla se evalúa conforme a lo establecido en el artículo 5.2 del CPConst., que establece que no procede un proceso constitucional si existe una vía específica igualmente satisfactoria para la tutela del derecho, siendo que lo específico implica que no debe existir en la vía ordinaria un proceso capaz de sustituir al proceso constitucional.

Con dicho marco, en el caso del hábeas corpus interpuesto por el expresidente Alejandro Toledo contra la Comisión Investigadora del Congreso que lo investigó por presuntos actos de corrupción en el marco del caso Lava Jato, el TC señaló que:

[...] es preciso tener en cuenta de manera estricta que según lo previsto en el referido artículo 50, inciso 2, del CPConst., antes de ingresar en un juicio comparativo entre la vía procesal ordinaria y el amparo, aquella debe ser «específica». Como es lógico, la inexistencia de esta determina la imposibilidad de ingresar en una comparación de vías. Que deba tratarse de una vía procesal específica significa, cuando menos, que de su sola regulación legal derive con claridad que se

encuentra orientada a controlar específicamente el acto que también puede ser controlado por el amparo y alcanzar la misma finalidad de este. Así, por ejemplo, si el acto que se reputa como vulnerador del derecho es una resolución judicial firme, no resultará de aplicación el artículo 5º, inciso 2, del CPConst., pero no porque no exista una vía igualmente satisfactoria al amparo, sino porque de manera previa ni siquiera se ha podido detectar la existencia normativa de una vía específica que pueda controlar dicho acto bajo la misma concreta finalidad perseguida por el amparo (sentencia del Exp. 4968-2014-PHC/TC, fundamento 14).

Por lo señalado, al resolver se consideró que «resulta que los actos que tienen lugar en el marco de una investigación de una Comisión del Congreso de la República, no son susceptibles de ser controlados a través de ninguna específica vía procesal ordinaria», por ello, y advirtiendo que la libertad personal no estaba en peligro, el proceso de hábeas corpus interpuesto en favor de Alejandro Toledo fue convertido en un proceso de amparo.

## **7. LA AMPLIACIÓN DE LOS EFECTOS DE LA SENTENCIA MEDIANTE LA REPRESIÓN DE ACTOS HOMOGÉNEOS**

Un proceso de tutela de derechos, como el amparo, el hábeas corpus, el hábeas data o el cumplimiento, culmina con una sentencia que tiene efectos solo para las partes del proceso. Este efecto consiste en reponer las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación del derecho invocado en la demanda. Para esto, el juez constitucional dispone de un amplio margen de acción para decretar, incluso más allá de lo pretendido en el petitorio, de aquellas acciones que debe ejecutar el demandado para restablecer el ejercicio del derecho conculcado o amenazado.

Estos efectos individuales de la sentencia son la regla en materia de procesos de tutela de derechos. No obstante, el TC ha reconocido y establecido, según el artículo 60 del CPConst., la posibilidad de que

«si sobreviniera un acto sustancialmente homogéneo al declarado lesivo en un proceso de amparo, podrá ser denunciado por la parte interesada ante el juez de ejecución [...]. La decisión que declara la homogeneidad amplía el ámbito de protección del amparo, incorporando y ordenando la represión del acto represivo sobreviniente».

El TC ha desarrollado esta institución procesal en las sentencias de los Exp. 04878-2008-AA/TC y Exp. 5287-2008-PA/TC, en las cuales señala que se trata de evitar el desarrollo de nuevos procesos constitucionales y garantizar la obligatoriedad de las sentencias ejecutoriadas. Para ello se requieren ciertos presupuestos: que exista una sentencia ejecutoriada a favor del demandante y que, cumplida la sentencia, se vuelva a producir un acto lesivo de naturaleza similar al que dio origen la expedición de la sentencia.

Para identificar un acto lesivo homogéneo se apela a criterios subjetivos y objetivos. Los criterios subjetivos se refieren a que se trate de la misma persona afectada en el proceso que dio origen a la sentencia y que el acto lesivo provenga de la misma autoridad, funcionario o persona condenada en la sentencia. Los criterios objetivos se aplican a todos los procesos de tutela de derechos fundamentales: el órgano competente es el juez que conoció el primer proceso (juez de ejecución), el reclamo se traslada a la otra parte por tres días y el contenido de la resolución debe determinar si el acto invocado es homogéneo a uno declarado con anterioridad como violatorio de un derecho fundamental; finalmente, ordena a la otra parte que cese la reiterada violación.

La represión de actos homogéneos se relaciona con otra institución procesal, el «estado de cosas inconstitucionales», que consiste en extender los efectos de una decisión a personas que no participaron en el proceso por encontrarse en la misma situación que la declarada inconstitucional. Para tal efecto se realiza una exhortación al demandado para que ponga fin a dicha situación. Su incumplimiento habilita a solicitar la represión de actos lesivos homogéneos (Exp. 5287-2008-PA/TC, fundamento 12).

## 8. ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONALES

El estado de cosas inconstitucionales es una institución procesal creada por la Corte Constitucional de Colombia y recogida por nuestro Tribunal Constitucional. A través de este se amplían los efectos de la sentencia en cuanto a los sujetos beneficiarios y los obligados al cumplimiento de las acciones decretadas en el fallo para restablecer el ejercicio del derecho vulnerado o amenazado.

En la casuística del TC tenemos un caso de un hábeas data en el cual se advirtió una interpretación errónea de la Ley Orgánica del CNM (ley 26397) a partir de la cual dicho organismo consideró que las entrevistas que realizaba a los jueces y fiscales en el marco de los procedimientos de ratificación que habían sido registradas en video no eran de acceso de los propios interesados.

En la sentencia, luego de señalar el TC que advertía el incremento de casos referidos al mismo tipo de vulneración del derecho de acceso a la información pública, decretó un estado de cosas inconstitucional para ampliar los efectos de la sentencia, a fin de que otros sujetos, que se encontraban en la misma situación que la demandante, pudieran solicitar que los efectos de la sentencia le resulten aplicables. En dicho sentido, el TC en aquella ocasión señaló:

Ésta técnica, en un proceso constitucional de la libertad, comporta que, una vez declarado el «estado de cosas inconstitucionales», se efectúe un requerimiento específico o genérico a un (o unos) órgano(s) público(s) a fin de que, dentro de un plazo razonable, realicen o dejen de realizar una acción u omisión, per se, violatoria de derechos fundamentales, que repercuta en la esfera subjetiva de personas ajenas al proceso constitucional en el cual se origina la declaración.

Se trata, en suma, de extender los alcances inter partes de las sentencias a todos aquellos casos en los que de la realización de un acto u omisión se hubiese derivado o generado una violación generalizada de derechos fundamentales de distintas personas. Para que ello pueda realizarse

es preciso que la violación de un derecho constitucional se derive de un único acto o de un conjunto de actos, interrelacionados entre sí, que además de lesionar el derecho constitucional de quien interviene en el proceso en el que se produce la declaración del estado de cosas inconstitucionales, vulnera o amenaza derechos de otras personas ajenas al proceso. Y, tratándose de actos individuales, esto es, que tengan por destinatarios a determinadas personas, la declaración del estado de cosas inconstitucionales se declarará si es que se sustenta en una interpretación constitucionalmente inadmisibles de una ley o una disposición reglamentaria por parte del órgano público (sentencia del Exp. 02579-2003-AA/TC, fundamento 19).

En otro caso, el empleo del estado de cosas inconstitucionales también amplió los efectos de la sentencia de un proceso de cumplimiento para que otros sujetos que se encontraran en la misma situación que la demandante pudieran solicitar la aplicación de los efectos de la sentencia que declaró fundada la demanda y ordenó el pago de una serie de beneficios contemplados en normas que regulan la carrera del profesorado (sentencia del Exp. 3149-2004-AC/TC).

## 9. PREGUNTAS DE AUTOEVALUACIÓN

1. ¿Por qué se justifica que aun cuando la lesión al derecho haya devenido en irreparable, el segundo párrafo del artículo 1 del CPConst. habilite al juez constitucional a declarar fundada la demanda?
2. Que no se haya previsto en el diseño legal del proceso constitucional una etapa probatoria, ¿exonera a las partes del deber de probar los hechos que exponen o contradicen en sus escritos de demanda y contestación?
3. ¿Cuáles son los fundamentos para que se decrete la conversión de un proceso de hábeas corpus en un proceso de amparo?

4. Si la declaración de un estado de cosas inconstitucionales tiene por finalidad ampliar los efectos interpartes de un proceso de tutela de derechos, ¿podría decretarse la misma en el marco de un proceso de control de la supremacía jurídica de la Constitución, como el proceso de inconstitucionalidad? De ser posible, ¿en qué argumentos se sustentaría?

### Jurisprudencia relevante

- Sobre la etapa probatoria en los procesos constitucionales pueden revisarse las sentencias siguientes: Exp. 00198-2002-AA/TC, fundamento 2 (sobre la ausencia de etapa probatoria), Exp. 00226-1997-AA/TC, fundamento 3 (en relación con las características de las pruebas en los procesos constitucionales) y el Exp. 00245-2002-AA/TC, fundamento 1 (respecto de la eficacia conjunta de las pruebas para probar el acto lesivo).
- Respecto de las medidas cautelares en los procesos constitucionales de tutela de derechos fundamentales, puede revisarse la sentencia del Exp. 00023-2005-PI/T, fundamentos 41-53.
- Respecto del recurso de agravio constitucional puede revisarse las sentencias del Exp. 2877-2005-PHC/TC (fundamento 28) y del Exp. 987-2014-PA/TC (fundamento 49).
- En relación con el estado de cosas inconstitucionales pueden revisarse, además de las sentencias citadas, la del Exp. 00017-2008-AI/TC, fundamentos 208-219, mediante la que se declaró como un estado de cosas inconstitucionales la situación de la calidad de la enseñanza universitaria del país.

**TERCERA PARTE**  
**PROCESOS CONSTITUCIONALES DE TUTELA**  
**DE LA SUPREMACÍA JURÍDICA**  
**DE LA CONSTITUCIÓN**

Fondo Editor PUCP

Fondo Editorial PUCP

## CAPÍTULO 12

### PROCESO CONSTITUCIONAL DE INCONSTITUCIONALIDAD

#### 1. Antecedentes

El proceso de inconstitucionalidad fue introducido en nuestro ordenamiento jurídico en la Constitución de 1979. La competencia para conocerlo, en instancia única, radicó en el extinto Tribunal de Garantías Constitucionales.

Durante la vigencia de la Constitución de 1979, cuantitativamente, fue utilizado de manera muy discreta, aunque no por ello menos polémica. En dicho período, desde 1982 hasta 1992, es decir desde que se instaló el Tribunal de Garantías Constitucionales hasta que sus magistrados fueron cesados por el golpe de Estado del 5 de abril, se emitieron solo quince sentencias de inconstitucionalidad. En la mayoría de los casos no hubo pronunciamientos de fondo.

Luego, se incorporó en la Constitución de 1993 en el artículo 200 inciso 4 con el siguiente tenor: «Son garantías constitucionales: [...] 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».

De acuerdo a lo establecido en el artículo 202.1 de la Constitución, la competencia para conocer de la demanda de inconstitucionalidad recae de manera exclusiva en el Tribunal Constitucional. Este proceso constitucional ha sido empleado de manera muy activa por los diversos sujetos legitimados para interponer la demanda. En dicho sentido, desde 1996, en que se instaló el TC, hasta diciembre del año 2015 se han emitido aproximadamente 465 sentencias<sup>1</sup> sobre la constitucionalidad de diversas normas con rango y fuerza de ley.

## 2. CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS

El proceso de inconstitucionalidad es un proceso constitucional de carácter autónomo que se tramita en instancia única ante el TC. Su finalidad es proteger el principio de supremacía constitucional, por lo que la sentencia que declara fundada la demanda contiene la declaratoria de que la ley o norma con rango de ley que ha sido cuestionada es inconstitucional y, por ende, al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial *El Peruano* dicha norma queda sin efecto.

El proceso de inconstitucionalidad cumple tres roles: pacífica, ordena y valora los conflictos que se presentan cuando las normas legales son incompatibles con la Constitución. En primer lugar, todo conflicto entre una ley y la Constitución genera una alta conflictividad entre los órganos de producción de esas normas (el Parlamento, el Poder Ejecutivo, los gobiernos regionales y locales) y los sujetos a quienes resulten aplicables, es decir otros actores políticos, instituciones públicas, gremios de trabajadores, empresarias, colectivos vulnerables, etcétera. De hecho, la aprobación de leyes que son incompatibles con la Constitución puede generar muchos conflictos políticos, sociales y económicos, por ejemplo, una reforma legal en materia de pensiones o sobre el empleo público. Por ello, el proceso de inconstitucionalidad pacifica el conflicto cuando en

---

<sup>1</sup> Dato obtenido de la página web institucional del Tribunal Constitucional: <<http://www.tc.gob.pe/tc/public/institucion/estadistica>>. Recuperado: 30 de diciembre de 2017.

la sentencia se establece que la ley cuestionada es compatible o no con la Constitución.

De otro lado, también ordena el conflicto, dado que el proceso de inconstitucionalidad se concibe como un proceso de carácter público, en donde las partes legitimadas pueden hacer oír su voz, de modo tal que se pueden identificar las posiciones favorables y contrarias a la ley que se cuestiona. Es más, el TC ha aceptado la tesis de que la interpretación de la Constitución es un proceso público y que está abierto a la sociedad de intérpretes, es decir los ciudadanos, actores sociales e instituciones públicas. No obstante, si bien la Constitución puede ser interpretada por muchos (sociedad abierta), quien tiene la última palabra en torno a su interpretación es el Tribunal Constitucional a través de sus sentencias recaídas en estos procesos, dado que contra ellas no cabe recurso alguno.

Finalmente, en el proceso de inconstitucionalidad también se valoran no solo los distintos argumentos a favor y en contra de la constitucionalidad de la ley, sino también la conflictividad que está inmersa en el caso. Por ello, el TC debe valorar, al momento de resolver, los diversos intereses y posiciones en controversia, de modo tal que pueda sintetizarlas e integrarlas a partir de una interpretación armónica y unitaria de la Constitución.

Ahora, como en el proceso de inconstitucionalidad se determina si una norma con rango de ley es conforme con la Constitución, debemos saber cuál es el parámetro de control a partir del que se determinará la constitucionalidad de la ley, así como el objeto de control, esto es las normas que pueden ser cuestionadas en este proceso constitucional.

### **3. PARÁMETRO DE CONTROL**

El parámetro de control o bloque de constitucionalidad son las normas que sirven para determinar si una norma con rango de ley es constitucionalmente válida. Por ello está constituido por la Constitución, los tratados de derechos humanos y algunas normas de rango legal que desarrollan el contenido de los derechos y principios constitucionales.

Adicionalmente, se incluyen las interpretaciones del TC que se desprenden de sus sentencias sobre la constitucionalidad de la ley, sus precedentes vinculantes y su doctrina jurisprudencial. Igualmente, en el parámetro de control se incluyen las decisiones de los órganos de control y supervisión de los tratados de derechos humanos ratificados por el Perú.

La Constitución es parámetro de control en su totalidad, es decir, están incluidos su preámbulo las disposiciones sobre derechos y libertades, las que reconocen derechos sociales, libertades económicas y los principios y reglas de la organización del poder político. De igual manera, se incluyen sus disposiciones finales y transitorias, así como la Declaración sobre la Antártida.

Los tratados de derechos humanos forman parte del parámetro porque la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución establece que los derechos y libertades reconocidos por la constitución se interpretan de conformidad con los tratados de derechos humanos ratificados por el Perú. En sentido similar, el artículo V del Título Preliminar del CPConst. establece que «El contenido y alcance de los derechos constitucionales protegidos por los procesos constitucionales regulados en el presente Código deben interpretarse de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos [y] los tratados sobre derechos humanos [...] de los que el Perú es parte».

Las leyes también pueden integrar el parámetro de control, en tanto en determinadas situaciones una ley puede condicionar el contenido de otra. En dicho sentido, tenemos por ejemplo la Ley Orgánica de Municipalidades respecto de las ordenanzas municipales, o la ley autoritativa respecto del decreto legislativo. Asimismo, como el decreto legislativo es emitido por el Poder Ejecutivo previa delegación de facultades, esta delegación se materializa en una ley autoritativa que contiene la materia específica sobre la cual el Poder Ejecutivo legislará y el tiempo que tiene para hacerlo. Por ello, la ley autoritativa se convierte en parámetro de control del decreto legislativo. Al respecto, el artículo 79 del CPConst. establece que «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 haya dictado para determinar la competencia o las atribuciones de los órganos del Estado o el ejercicio de los derechos fundamentales de la persona».

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en tanto supremo intérprete de la Constitución, sirve para la interpretación de las disposiciones constitucionales, y por ello integra el parámetro de control. En igual medida, integran el parámetro de control las sentencias emitidas por tribunales internacionales constituidos en virtud a tratados ratificados por el Perú respecto de los que aceptó su competencia contenciosa. De estos, tiene especial relevancia la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la medida en que es la intérprete autorizada de la Convención Americana de Derechos Humanos, instrumento ratificado por el Perú. En dicho sentido, el ya citado artículo V del Título Preliminar del CPConst. establece que para la interpretación de los derechos fundamentales además de los tratados deben tenerse en cuenta «[...] las decisiones adoptadas por los tribunales internacionales sobre derechos humanos constituidos según tratados de los que el Perú es parte».

#### **4. OBJETO DE CONTROL**

El objeto de control está constituido por las normas con rango de ley cuya constitucionalidad es discutida en un proceso de inconstitucionalidad. Según lo señalado en el inciso 4 del artículo 200 de la Constitución, estas normas son las leyes, los decretos legislativos, los decretos de urgencia, el reglamento del Congreso, los tratados, las ordenanzas regionales y las ordenanzas municipales.

En relación con las leyes, cabe señalar que la Constitución no ha señalado ninguna exclusión o diferenciación, por lo que pueden ser objeto de control las leyes ordinarias, aprobadas con mayoría simple, y las leyes orgánicas, que exigen mayorías calificadas para ser aprobadas, como una ley de reforma constitucional (revisar la sentencia del Exp. 00050-2004-PI/TC)

o, incluso, una ley derogada, pero con efectos jurídicos aún eficaces (ver la sentencia del Exp. 0019-2005-PI/TC).

Los decretos legislativos y los decretos de urgencia son los instrumentos que materializan la potestad legislativa del Poder Ejecutivo. Como ya se ha señalado, para que se emita un decreto legislativo debe existir una ley autoritativa. Por lo tanto, esta, siempre que sea conforme con la Constitución, integra el parámetro de control y el objeto controlado es el decreto legislativo, tanto por aspectos de forma (procedimiento de aprobación) como de fondo (compatibilidad con derechos, principios y valores constitucionales). En lo que respecta a los decretos de urgencia, el TC controla que cumplan condiciones exógenas (ya que debe atenderse a circunstancias extraordinarias e imprevisibles) y endógenas (que la materia objeto de regulación sea económica y financiera).

El reglamento del Congreso de la República, si bien regula la estructura administrativa y la organización política del Parlamento, también contiene el estatuto parlamentario y diversas disposiciones sobre los procedimientos de aprobación de las leyes y para el ejercicio de la función de fiscalización. Por lo que si bien formalmente se denomina «reglamento» por tradición, materialmente es una ley orgánica. Por esta razón, la Constitución señala que puede ser objeto de control en un proceso de inconstitucionalidad.

En lo que respecta a los tratados internacionales, debe precisarse que pueden ser objeto de control tanto los aprobados por el Parlamento (artículo 56 de la Constitución) como los tratados ejecutivos o simplificados aprobados por el Poder Ejecutivo (artículo 57 de la Constitución). Si bien el control de estos instrumentos puede ser polémico, dado que una declaración de inconstitucionalidad de un tratado puede generar, por parte del Perú, su incumplimiento y con ello caer en responsabilidad internacional frente a la contraparte del tratado (otro Estado), se han presentado casos en los que el TC ha emitido sentencias que buscan compatibilizar el contenido de los tratados cuestionados con la Constitución (al respecto, puede revisarse la sentencia sobre el Acuerdo de Complementación Económica con Chile recaída en el Exp. 00002-2009-PI/TC),

como una manera de evitar la declaración de inconstitucionalidad y con ello, la probable responsabilidad internacional del Perú.

Finalmente, las ordenanzas municipales y regionales pueden ser cuestionadas por aspectos de forma y de fondo. Para evaluar su constitucionalidad, además de la Constitución se tendrá en cuenta, en su caso, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (ley 27867), la Ley de Bases de la Descentralización (ley 27783) y la Ley Orgánica de Municipalidades (ley 29792), en tanto definen y precisan las competencias, funciones y atribuciones de los gobiernos regionales y municipales.

Un caso singular lo constituye la Ley de Tributación Municipal (decreto legislativo 776), en tanto regula el ejercicio de la potestad tributaria de los municipios, puesto que estas entidades pueden crear tributos municipales (tasas y contribuciones) mediante ordenanzas municipales. En estos casos, la Ley de Tributación Municipal, como ya se ha señalado, integra el parámetro de control de la constitucionalidad de dichas ordenanzas (sobre el particular puede revisarse la sentencia del Exp. 0053-2004-AI/TC).

## **5. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO**

La demanda de inconstitucionalidad solo puede ser interpuesta por alguno de los sujetos legitimados por el artículo 203 de la Constitución: el Presidente de la República con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros; el Fiscal de la Nación; el Presidente del Poder Judicial con acuerdo de la Sala Plena de la Corte Suprema; el Defensor del Pueblo; el 25% del número legal de congresistas; 5000 ciudadanos con firmas comprobadas por el JNE en caso se cuestione una ley y, si la norma es una ordenanza municipal, la legitimación corresponde al 1% de los ciudadanos del respectivo ámbito territorial, siempre que este porcentaje no exceda del número de firmas anteriormente señalado; los gobernadores regionales con acuerdo del Consejo de Coordinación Regional, así como los alcaldes con acuerdo de su consejo en materias de su competencia; y los colegios

profesionales en materias de su especialidad. Todos los sujetos indicados tienen legitimidad procesal activa para interponer la demanda y activar el proceso de inconstitucionalidad.

Sin embargo, en la práctica procesal el Tribunal Constitucional en virtud de su autonomía procesal ha incorporado jurisprudencialmente la participación de ciertos sujetos procesales en la medida en que cumplan determinados presupuestos procesales, tanto para aquellos que pudieran ser partes (*litis consorte* facultativo) como para quienes no tuvieran esa condición, tales como el *partícipe* y el *amicus curiae*. Ello en la medida en que aporten una tesis interpretativa que contribuya al proceso de inconstitucionalidad (Exp. 0012-2015-PI/TC, Exp. 0003-2015-PI/TC [acumulados], fundamento 1).

La demanda se dirige contra el poder o gobierno que expidió la norma cuestionada, es decir, el Congreso si se impugna su reglamento, una ley o un tratado aprobado según el artículo 56 de la Constitución; el Poder Ejecutivo, si se cuestiona un decreto legislativo, un decreto de urgencia o un tratado ejecutivo aprobado conforme al artículo 57 de la Constitución; los gobiernos regionales o municipales si se cuestiona una ordenanza regional o municipal, respectivamente. Por lo que la legitimidad procesal pasiva, para contestar la demanda y defender la constitucionalidad de la norma cuestionada en el proceso, solo corresponde a los sujetos antes indicados.

De acuerdo al artículo 100 del CPConst., la demanda solo puede ser interpuesta dentro del plazo de seis años contados a partir del día siguiente de la publicación de la norma con rango de ley que se cuestiona. Sin embargo, si son tratados el plazo se reduce a seis meses. Por ello, superados los plazos indicados prescribe la posibilidad de cuestionar una norma con rango de ley mediante el proceso de inconstitucionalidad.

Lo señalado no impide que se pueda cuestionar la validez de estas normas a través del control difuso que ejercen todos los jueces de la República en cualquier tipo de proceso, según lo establecido en el artículo 138 de la Constitución.

La competencia para conocer y resolver este proceso solo corresponde al TC, por ende, tiene competencia exclusiva para resolver los procesos de inconstitucionalidad de las normas con rango de ley. Por lo demás, esto se desprende de lo establecido en los artículos 201 y 202.1 de la Constitución, así como de los artículos 1, 2 y 3 de la LOTC.

Ahora, en lo que respecta al procedimiento, la demanda puede ser declarada inadmisibles si no reúne los requisitos establecidos en los artículos 101 y 102 del CPConst. En estos casos, el TC concede un plazo de diez días para que la parte demandante subsane las omisiones advertidas.

Sin perjuicio de ello, el artículo 104 del CPConst. establece que la demanda también puede declararse improcedente mediante resolución motivada e inimpugnable, cuando: a) la demanda se ha interpuesto fuera de los plazos establecidos en el artículo 100 del mismo CPConst.; b) cuando ya se hubiese desestimado una demanda de inconstitucionalidad sustancialmente igual en cuanto al fondo, es decir dirigida contra la misma ley por los mismos motivos; y c) cuando el TC carezca de competencia para conocer de la demanda contra la norma impugnada.

Por otro lado, conforme a lo regulado en el artículo 107 del CPConst., de admitirse a trámite la demanda, esta se traslada a los demandados con un plazo de treinta días para contestarla. Al término del plazo y con su contestación o sin ella, el TC, según sea el caso, la tiene por contestada o declara la rebeldía de los emplazados. En la misma resolución, el TC señala fecha y hora para la vista de la causa dentro de los diez días hábiles siguientes. Las partes pueden solicitar que sus abogados informen oralmente en dicha diligencia, y luego de la misma, el TC tiene treinta días hábiles para emitir sentencia (artículo 108 del CPConst.). En este proceso no es posible solicitar la emisión de ningún tipo de medida cautelar (artículo 105 del CPConst.).

La sentencia recaída en un proceso de inconstitucionalidad tiene autoridad de cosa juzgada, fuerza de ley y efectos *erga omnes*, según se desprende de una lectura conjunta de los artículos 103 y 204 de la Constitución y los artículos 81 y 82 del CPConst. Asimismo, tiene efectos

a futuro, más no efectos retroactivos, salvo en materia penal y tributaria, siempre que las normas tributarias se hubiesen aprobado sin respetar los principios constitucionales tributarios y los derechos fundamentales (último párrafo del artículo 74 de la Constitución y el artículo 83 del CPCConst.). De igual manera, frente a las opciones de declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma impugnada, el TC puede emplear las sentencias interpretativas para salvar la constitucionalidad de la norma para compatibilizar su contenido con la Constitución.

Finalmente, las normas inconstitucionales por relación de conexidad constituyen un caso especial vinculado con el efecto de las sentencias. De acuerdo al artículo 78 del CPCConst., «La sentencia que declare la ilegalidad o inconstitucionalidad de la norma impugnada, declarará igualmente la de aquella otra a la que debe extenderse por conexión o consecuencia».

Esto quiere decir que el objeto de control podría ampliarse sobre aquellas otras normas que, aun cuando no han sido cuestionadas en la demanda, están conectadas de alguna manera con aquellas cuya constitucionalidad se cuestiona. Puede darse el caso de otras normas legales o reglamentarias que reproducen el contenido de la norma declarada inconstitucional (extensión del efecto de la sentencia por conexidad) o que constituyan regulación o precisión de su contenido vía un reglamento (extensión del efecto de la sentencia por consecuencia). En estos casos, no es que en estricto se amplíe el objeto de control, sino que por economía procesal y seguridad jurídica se extienden los efectos de la declaración de inconstitucionalidad, de modo que estos alcanzarían a aquellas otras, no cuestionadas formalmente en el proceso, pero que o bien reproducen el mismo contenido declarado inconstitucional o tienen por finalidad regular su aplicación.

En este último caso, si bien un reglamento subordinado a la ley no es objeto de control en un proceso de inconstitucionalidad, pues para ello está el proceso de acción popular, como este tiene por objeto establecer las reglas para aplicar la ley, carece de sentido mantener un reglamento cuyo objeto de regulación (la ley) ha dejado de tener vigencia y de producir efectos.

Por ello, la declaratoria de inconstitucionalidad conlleva que el reglamento de una ley declarada inconstitucional también deje de producir efectos.

## 6. PREGUNTAS DE AUTOEVALUACIÓN

1. ¿Se puede cuestionar la validez de un reglamento en el proceso de inconstitucionalidad?
2. ¿Se puede controlar la constitucionalidad de normas derogadas en el proceso de inconstitucionalidad?
3. ¿Es conveniente para el Estado peruano que se pueda controlar la validez de un tratado en un proceso de inconstitucionalidad?

### Jurisprudencia relevante

- Sobre el control de normas de rango legal derogadas puede revisarse la sentencia del Exp. 00019-2005-PI/TC.
- Respecto del control de los tratados internacionales puede verse la sentencia del Exp. 0002-2009-PI/TC.
- En relación con el control de las ordenanzas municipales sobre arbitrios municipales puede revisarse la sentencia del Exp. 0053-2004-AI/TC.
- Sobre el control de ordenanzas regionales puede verse las sentencias de los Exp. 0020-2005-PI/TC y Exp. 0021-2005-PI/TC (acumulados).

Fondo Editorial PUCP

## CAPÍTULO 13

### PROCESO CONSTITUCIONAL DE ACCIÓN POPULAR

#### 1. ANTECEDENTES

El proceso de acción popular fue el primer proceso constitucional incorporado en un texto constitucional, la Constitución de 1933, en cuyo artículo 133 se regulaba este proceso con el tenor siguiente: «Hay acción popular ante el Poder Judicial contra los reglamentos y contra las resoluciones y decretos gubernativos de carácter general que infrinjan la Constitución o las leyes, sin perjuicio de la responsabilidad política de los Ministros. La ley establecerá el procedimiento judicial correspondiente». Luego, esta regulación se mantuvo en la Constitución de 1979 y en la vigente carta de 1993 se encuentra de la siguiente manera en su artículo 200 inciso 5: «Son garantías constitucionales: [...] 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, cualquier sea la autoridad de la que emanen».

#### 2. CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS

El proceso de acción popular es un proceso constitucional autónomo que se resuelve de manera exclusiva ante el Poder Judicial. Su finalidad es controlar la validez constitucional de los reglamentos emitidos por cualquier autoridad pública.

Dos ideas deben apuntarse al respecto. En primer lugar, la amplia legitimación activa. Cualquier persona puede plantear la demanda, no se requiere acreditar, sustentar o invocar un interés propio o particular en el caso, dado que este proceso no se funda en un interés de parte sino en el interés general, que involucra a toda la sociedad y por ende a cualquier ciudadano, quien puede plantear la demanda para defender el principio de supremacía jurídica de la Constitución, así como el respeto al principio de legalidad. No debemos olvidar que según el artículo 118 inciso 9 de la Constitución, los reglamentos que precisan las condiciones de aplicación de una ley no pueden desnaturalizarla o transgredirla.

En segundo lugar, este proceso procede contra cualquier reglamento o norma administrativa de alcance general (lineamientos, protocolos, directivas, etc.) que tenga por finalidad regular una ley o las relaciones entre la administración pública y los ciudadanos. Dentro del concepto de administración pública no deben entenderse solo las autoridades del Poder Ejecutivo, dado que tanto el Poder Judicial como el Congreso, así como los gobiernos regionales y los organismos constitucionales autónomos, ejercen potestades reglamentarias para ordenar su propia organización interna, así como para regular la aplicación y ejercicio de sus funciones, atribuciones y competencias. Por ende, en este proceso podría cuestionarse un reglamento de gestión administrativa emitida por el Parlamento o por el Poder Legislativo (por ejemplo, una directiva que regula los procedimientos para contratar personal o para la adquisición de bienes y servicios).

Como proceso de control normativo, comparte las características del proceso de inconstitucionalidad, dado que busca valorar los principios y derechos involucrados en la presunta inconstitucionalidad o ilegalidad del reglamento, así como ordenar y pacificar las controversias que puedan generarse por la aplicación de un reglamento presuntamente inconstitucional o ilegal.

El proceso de acción popular guarda una especial relación de deferencia con el proceso de inconstitucionalidad, ya que, por los principios de seguridad jurídica, predictibilidad y uniformidad de las decisiones

judiciales, si en un proceso de acción popular se está cuestionando un reglamento que constituye el desarrollo de las condiciones de aplicación de una ley cuya constitucionalidad se está cuestionando en un proceso de inconstitucionalidad, el proceso de acción popular debe suspenderse y esperar el resultado del proceso de inconstitucionalidad (artículo 80 del CPConst.).

### **3. PARÁMETRO DE CONTROL**

El parámetro de control o bloque de constitucionalidad en el presente caso se encuentra compuesto por la Constitución en todo su contenido, los tratados de derechos humanos y la jurisprudencia del TC y de los tribunales internacionales constituidos en virtud a tratados ratificados por el Perú.

Cabe agregar que en el marco del proceso de acción popular también se ejerce el control de convencionalidad, es decir, que un reglamento o norma administrativa general también puede ser cuestionada porque resulta incompatible con la Convención Americana de Derechos Humanos. Por lo demás, este criterio ha sido aceptado por la Corte Suprema de Justicia en su Primer Pleno Jurisdiccional Supremo en materia Constitucional y Contencioso Administrativo, realizado el 2 y 10 de diciembre de 2015 (punto 2 del tema 2).

Además, el parámetro de control puede y de hecho estará integrado por una ley o norma con rango de ley, en los casos en que el reglamento que es objeto de control se constituya como un instrumento que precisa o establece las condiciones de aplicación de una ley.

### **4. OBJETO DE CONTROL**

La Constitución como objeto de control de este proceso alude a los reglamentos, las normas administrativas y las resoluciones y decretos de carácter general. Desde la perspectiva del derecho administrativo se suele señalar que más allá de las denominaciones que se empleen —normas

administrativas generales, resoluciones administrativas, directivas, lineamientos, reglamentos, directiva, instructivo, etc.— con todas esas denominaciones se alude jurídicamente a un única institución: el reglamento, es decir, las normas que regulan el ejercicio de las facultades y atribuciones de las entidades que conforman la administración pública y sus relaciones con la ciudadanía.

A pesar de ello, en la jurisprudencia se ha aceptado que instrumentos normativos formalmente diferentes a los reglamentos puedan ser objeto de control en el proceso de acción popular. En dicho sentido, en el Primer Pleno Jurisdiccional Supremo al que ya se hizo referencia se aprobó que un comunicado emitido por una entidad pública podrá ser objeto de control en un proceso de acción popular. En dicho sentido, en el Pleno se estableció que el objeto de control de la acción popular debe reunir tres requisitos: pertenencia al ordenamiento jurídico, consunción y generalidad. En relación con lo primero, se indica que debe tratarse de una actuación administrativa que se incorpora como una fuente al ordenamiento jurídico y no de un supuesto de aplicación a un caso concreto (carácter propio de un acto administrativo). La consunción significa que la actuación administrativa, en tanto fuente, tenga vocación de permanencia y que no se consuman o agoten sus efectos en un solo acto de aplicación. Finalmente, la generalidad alude a que la actuación administrativa cuestionada debe reunir las características de abstracción e impersonalidad, de modo tal que esté destinada a un conjunto indeterminado de sujetos.

Esta posición jurisprudencial no ha estado exenta de crítica, en la medida en que en nuestro ordenamiento está muy asentada la idea de que los comunicados publicados por las entidades públicas en medios de comunicación solo tienen efectos informativos, más no pueden modificar o incidir en los derechos de los ciudadanos.

Consideramos que esta posición se asienta en un entendimiento formal del derecho procesal constitucional, pues desde esta perspectiva una demanda de acción popular que cuestione un instrumento que no tome la forma de un reglamento o acto administrativo sería declarada improcedente

de plano y no se evaluaría en el marco del proceso constitucional si dicho instrumento contuviera algún vicio de inconstitucionalidad. Por ello, consideramos que a partir de un entendimiento sustancial del derecho procesal constitucional como derecho constitucional concretizado analizaríamos el caso desde una visión material y no formal de la controversia.

## 5. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO

La demanda de acción popular contra un reglamento o cualquier norma administrativa de carácter general, que debe interponerse dentro de los cinco años de publicada esta, puede ser planteada por cualquier persona, natural o jurídica, nacional o extranjera. La demanda deberá identificar las normas constitucionales y legales infringidas, así como la norma reglamentaria que se cuestiona (artículos 84, 86 y 87 del CPConst.).

Si se cuestiona un reglamento emitido por un gobierno regional o local, la demanda se plantea ante la sala correspondiente por razón de la materia de la Corte Superior del Distrito Judicial al que pertenece el órgano emisor. En los demás casos, es decir, si se trata de normas emitidas por entidades del Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, el Poder Legislativo o los organismos constitucionales autónomos, la demanda se interpone ante la sala correspondiente por razón de la materia de la Corte Superior de Justicia de Lima (artículo 85 del CPConst.).

La admisibilidad de la demanda se califica dentro de los cinco días de presentada. Si se declara inadmisibile, se corre traslado al demandante para la subsanación correspondiente. Si la demanda se declara improcedente y es apelada, se pone a conocimiento del demandado. Admitida la demanda, se corre traslado al órgano emisor de la norma por el plazo de diez días. Adicionalmente, la sala dispone la publicación de la resolución que la admite a trámite, así como un resumen de la demanda en el Diario Oficial *El Peruano* si la demanda se ha planteado en Lima o en el medio oficial de publicidad si se ha presentado en otro distrito judicial.

En dicha resolución también puede disponerse que el órgano emisor remita los antecedentes de la norma objeto de control (informes, memorias, proyectos y anteproyectos, dictámenes, etc.), si estos documentos son de carácter reservado —norma vinculada, por ejemplo, con la seguridad ciudadana o la defensa nacional— la autoridad judicial deberá tomar las previsiones para que la reserva se mantenga (artículos 88, 89, 90 y 91 del CPConst.).

Luego de diez días para la contestación de la demanda o vencido el plazo para ello, la sala fija fecha y hora para la audiencia de vista de la causa. Los abogados de las partes pueden informar oralmente. Luego de diez días, la sala deberá emitir la sentencia de primera instancia. Contra esta procede recurso de apelación dentro de los cinco días siguientes. El expediente se remite a la sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema, la que corre traslado del recurso a la otra parte por el plazo de cinco días y fija fecha y hora para la vista de la causa. Dentro de los diez días de realizada, la Sala Suprema emite la sentencia, que se publica en el mismo diario en que se publicó el auto admisorio, sin perjuicio de su notificación a las partes. En caso de que la sentencia que declara fundada la demanda no haya sido apelada, la sala eleva en consulta la sentencia a la Corte Suprema, la que resolverá sin más trámite en un plazo no mayor de cinco días (artículos 92, 93, 95 y 96 del CPConst.).

En este proceso, siempre que la sentencia de primera instancia haya declarado fundada la demanda, se puede solicitar medida cautelar de suspensión de los efectos de la norma cuestionada (artículo 94 del CPConst.).

La sentencia que declara fundada la demanda de acción popular podrá declarar la nulidad de las normas cuestionadas con efectos retroactivos, la sentencia determina sus efectos en el tiempo. Se publica en el Diario Oficial El Peruano y tiene autoridad de cosa juzgada y efectos generales, pues lo decidido no puede ser revisado por autoridad alguna y determina la expulsión de la norma del ordenamiento jurídico. Asimismo, la sentencia

vincula a todas las autoridades públicas y la ciudadanía (artículos 82 y 83 del Código).

## 6. PREGUNTAS DE AUTOEVALUACIÓN

1. ¿Por qué razones se puede cuestionar un comunicado de una entidad pública en un proceso de acción popular?
2. ¿La sentencia que emite el PJ en un proceso de acción popular puede asumir la forma de una sentencia interpretativa?

## Jurisprudencia relevante

- Sentencia de acción popular 16216-2014 Lima de la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República, sobre demanda de acción popular contra el decreto supremo 130-2013-PCM que regula la aplicación del aporte por regulación a favor del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.
- Sentencia de acción popular 10286-2013 Lima de la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República, sobre demanda de acción popular contra la resolución ministerial 0065-2010-ED que autoriza de manera excepcional y por única vez una etapa complementaria en el concurso público para nombramiento docente dispuesto por la resolución ministerial 0295-2009-ED.
- Sentencia de acción popular 3653-2011 Lima de la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República, sobre demanda de acción popular contra el decreto supremo 0075-2008-PCM que aprueba el Reglamento del Contrato Administrativo de Servicios.

Fondo Editorial PUCP

CAPÍTULO 14  
PROCESO CONSTITUCIONAL DE CONFLICTO  
DE COMPETENCIAS

## 1. ANTECEDENTES

El proceso de conflicto de competencias es una novedad de la Constitución de 1993. Si bien se discutió su incorporación entre las atribuciones del extinto Tribunal de Garantías Constitucionales, tal iniciativa no prosperó.

En el artículo 71 de la hoy derogada Ley de Bases de la Regionalización, ley 24650, se estableció que los conflictos entre los diferentes niveles de gobierno debían ser resueltos en primera y segunda instancia por las diferentes salas civiles de la Corte Suprema de Justicia. En la práctica, tal proceso no tuvo el desarrollo esperado.

Por su parte, la Constitución de 1993, muy lacónica en su regulación, solo establece que el conflicto de competencia y atribuciones es competencia del Tribunal Constitucional (artículo 202 inciso 3).

## 2. CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS

Los conflictos de competencia y atribuciones son propios de modelos de Estado unitarios y descentralizados, como el peruano, donde el poder político —que es único— se distribuye entre diferentes niveles de gobierno (artículo 43 de la Constitución).

En dicho sentido, para regular el comercio en dos ciudades diferentes, cada municipalidad ejerce esa atribución en su respectiva circunscripción

territorial. En ese caso, no existirían conflictos o controversias entre dichas entidades, ya que cada municipalidad ejerce esa atribución en su territorio. No obstante, sucede que a veces las circunscripciones también se superponen, esto sucede entre las municipalidades y los gobiernos regionales o el gobierno nacional. En estos casos no es el territorio el que permite resolver la controversia, sino la competencia o atribución específica, dado que esta se otorga y regula en función a una materia específica.

Por ello, el proceso de conflicto de competencias, como proceso constitucional, permite resolver las controversias que se suscitan por el ejercicio de las competencias, funciones y atribuciones establecidas por la Constitución y la ley, en un procedimiento de instancia única que se ventila ante el Tribunal Constitucional.

De esta manera, el Tribunal en este proceso enfatiza su el rol pacificador de las controversias entre los clásicos poderes del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), los diferentes niveles de gobierno (nacional, regional y local) y los órganos constitucionales autónomos (Defensoría del Pueblo, BCRP, SBS, JNE, etc.) y de todos ellos entre sí.

### **3. PARÁMETRO DE CONTROL**

El parámetro de control en estos procesos está constituido por la Constitución, específicamente, las disposiciones que establecen las competencias o atribuciones a los Poderes del Estado y los órganos constitucionales autónomos. En el bloque de constitucionalidad, según lo dispuesto en el artículo 79 del CPConst., se debe integrar a las leyes que desarrollan esas competencias y atribuciones, tales como la Ley de Bases de la Descentralización (ley 27783), las leyes orgánicas de gobiernos regionales y de municipalidades (leyes 27867 y 29792), las leyes de organización y funciones del Poder Ejecutivo (ley 29158) y de los ministerios que lo integran, así como las leyes especiales que regulan determinadas materias, en tanto atribuyen funciones a las distintas entidades públicas.

Estas normas se ordenan y aplican a través del denominado test de competencia desarrollado por el Tribunal Constitucional (sentencias de los Exps. 00020-2005-PI/TC y 00021-2005-PI/TC). Este test está compuesto por los siguientes elementos argumentativos:

- *Principio de unidad dentro de la diversidad.* Según el cual, para apreciar las competencias y atribuciones de los actores involucrados en la controversia, debe tenerse presente que sus relaciones no se rigen por el principio de jerarquía, sino por el de competencia. De acuerdo a este principio, existe un delicado sistema de distribución del poder político mediante la atribución de competencias entre los diferentes poderes del Estado, niveles de gobierno y órganos constitucionales autónomos.

Por ello, aunque, todos ejerzan funciones diversas, debe tenerse siempre en cuenta que lo hacen dentro del principio de una unidad política: el Estado, por ende, en el ejercicio de sus atribuciones y competencia debe orientarse a lograr los grandes fines que competen al Estado y que se encuentran en toda la Constitución, especialmente, en su artículo 44.

- *Principio de competencia.* En virtud de este principio, las atribuciones y competencias se otorgan de manera taxativa a los niveles de gobierno regional y local (subprincipio de taxatividad), y corresponde al gobierno nacional una competencia residual (cláusula de residualidad). Esto quiere decir que, en principio, las competencias de los gobiernos regionales y locales —y por extensión de los órganos constitucionales autónomos— deben estar y están expresamente establecidos en la Constitución y en la ley, por lo que, si una competencia no está expresamente atribuida, debe entenderse que la misma corresponde residualmente al gobierno nacional.

Este test permite resolver de manera racional y razonable los conflictos de competencia y atribuciones, en vista de que permite

delimitar y diferenciar los ámbitos de actuación de los diferentes actores constitucionales.

#### 4. OBJETO DE CONTROL

El objeto de este proceso, es decir, lo que se controla, es el conflicto constitucional. Este comprende, en primer lugar, los conflictos de competencia entre el gobierno nacional y uno o más gobiernos regionales o locales y entre éstos entre sí; y, en segundo lugar, los conflictos de atribuciones entre órganos constitucionales autónomos. La raíz última de estas controversias radica en dos interpretaciones distintas de las normas constitucionales, que establecen esas competencias o atribuciones. Esta se materializa en actos, disposiciones o resoluciones, e inclusive en normas legales.

Por ello, en el proceso de conflicto de competencias se determina si los actos, disposiciones, resoluciones o normas han sido emitidos respetando las competencias en controversia.

En la jurisprudencia se han desarrollado los tipos de conflictos que pueden resolverse en este proceso: conflictos positivos, conflictos negativos y conflictos por menoscabo de atribuciones. En el primer caso, dos entidades reclaman la titularidad y pretenden ejercer una atribución que consideran les ha sido otorgada. Esto sucedió en el caso del Poder Judicial contra el Poder Ejecutivo en lo que respecta a la presentación del proyecto de presupuesto del primero ante el Congreso (revisar la sentencia del Exp. 0004-2004-CC/TC).

En cambio, en el conflicto negativo, la entidad no reconoce que le corresponde la competencia y, por ende, no la ejerce, porque considera que su ejercicio le corresponde a otro órgano del Estado. Finalmente, en el conflicto por menoscabo estamos frente al ejercicio de funciones o atribuciones asignadas por la Constitución, no obstante que el ejercicio de unas afecta el ejercicio de las asignadas a otro poder u órgano del Estado. Esto sucedió en el caso de las medidas cautelares emitidas por el Poder Judicial, que autorizaban negocios de casinos y máquinas tragamonedas

afectando las competencias del Poder Ejecutivo en la materia (al respecto puede verse la sentencia del Exp. 0006-2006-PCC/TC).

## 5. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO

La legitimidad activa y pasiva para actuar en este proceso corresponde a los poderes del Estado, los niveles de gobierno y los órganos constitucionales autónomos y a todos estos entre sí, en el marco de una controversia vinculada por el ejercicio —o la omisión de ese ejercicio— de una competencia o atribución establecida por la Constitución.

Debido a que este proceso es de competencia exclusiva y se tramita en instancia única ante el TC, su procedimiento, con las adaptaciones que cupieren, se rige por las reglas aplicables al proceso de inconstitucionalidad (artículo 202 inciso 3 de la Constitución y el artículo 112 del CPConst.), con las precisiones siguientes:

- a) El TC puede pedir a las partes las aclaraciones y precisiones que considere convenientes para la mejor resolución de la controversia.
- b) El TC tiene un plazo de sesenta días hábiles para resolver la controversia, contados desde el día en que se interpuso la demanda.

En este tipo de procesos, cuando se advierte que en la controversia se discuten competencias establecidas en normas de rango legal, el Tribunal declara que la vía para resolver el caso es el proceso de inconstitucionalidad. Asimismo, resultan procedentes las medidas cautelares de suspensión del acto cuya validez se discute en el proceso (artículos 110 y 111 del CPConst.).

Una vez que se publica la sentencia recaída en este proceso, vincula a todos los poderes públicos y tiene efectos frente a todos (*erga omnes*). Asimismo, la sentencia determina a quien corresponde la competencia o competencias en controversia; y también anula los actos, resoluciones y disposiciones viciados de incompetencia de ser el caso. De igual manera, resuelve lo conveniente en relación con las situaciones jurídicas surgidas

en base al acto declarado inválido por vicios de incompetencia. Si la controversia hubiese estado vinculada a un conflicto negativo, la sentencia puede también establecer un plazo para que el poder o entidad del Estado la ejerza (artículo 113 del CPConst.).

## 6. PREGUNTAS DE AUTOEVALUACIÓN

1. ¿Cuándo y entre quiénes se suscita un conflicto de competencias y atribuciones constitucionales?
2. ¿Qué es el conflicto por menoscabo de atribuciones?
3. ¿Cuáles son los elementos del test de la competencia?

## Jurisprudencia relevante

- En la sentencia del Exp. 0006-2006-CC/TC el TC resolvió el conflicto de competencias entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. Este se suscitó porque con medidas cautelares los jueces interferían en el cumplimiento de las funciones y atribuciones del Poder Ejecutivo en materia de regulación de los juegos de tragamonedas y casinos.
- En la sentencia del Exp. 0005-2005-CC/TC el TC resolvió el conflicto de competencias que involucró al BCRP y a la SBS respecto de la participación del primero en el procedimiento que lleva el segundo para autorizar la apertura de un banco extranjero en el país.
- En la sentencia del Exp. 0004-2004-CC/TC el TC resolvió el conflicto de competencias entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo porque este introducía modificaciones en el proyecto de presupuesto formulado por el Poder Judicial, antes de su presentación y sustentación ante el Congreso de la República.

## CAPÍTULO 15

### ACCESO A LA JURISDICCIÓN INTERNACIONAL

El artículo 205 de la Constitución establece que: «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».

Esta disposición contiene una cláusula de apertura para que las personas, tanto peruanas como extranjeras, puedan acudir hacia la jurisdicción internacional.

En dicho sentido, por un lado tenemos a los sistemas vinculados con la protección de los derechos fundamentales o derechos humanos, como el Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos que reside en el Comité de Derechos Humanos o los demás comités formados en virtud a tratados de dicho sistema, bajo la Organización de las Naciones Unidas; o el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en la región latinoamericana mediante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y, en su caso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el seno de la Organización de los Estados Americanos.

Pero también existen otros sistemas que han ido surgiendo por la suscripción, por parte del Estado peruano, de otro tipo de tratados bilaterales o multilaterales que prevén mecanismos de protección para los individuos nacionales de los Estados suscriptores. Entre los primeros, tenemos los tratados o acuerdos de libre comercio, que han dado origen a

todo un sistema de arbitraje internacional en materia de inversiones. Entre los segundos, existen sistemas de protección del comercio internacional, como el que reside en el seno de la Organización Mundial de Comercio.

Cada sistema mencionado establece condiciones de acceso y procedimientos diferenciados para tramitar y resolver las controversias que se les planteen. Aunque algunos puedan ser comunes, como la exigencia de agotamiento de los recursos internos antes de acudir a la jurisdicción internacional, en otros casos se diferencian por los efectos de sus decisiones ya que tienen diversidad de alcances. En dicho sentido, el Comité de Derechos Humanos emite informes cuyo cumplimiento, de alguna manera, queda librado a la buena fe de los Estados, en tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos expide sentencias de efecto obligatorio para el Estado parte del caso.

Pero más allá de las diferencias o similitudes que puedan presentar estos sistemas, lo que excede los alcances del presente libro, cabe resaltar que existe el entendimiento común de que la protección de los derechos de las personas, especialmente los considerados como básicos, esenciales o fundamentales, no se agota dentro de las fronteras soberanas del Estado, sino que comprometen a toda la comunidad internacional.

Ahora, en lo que se refiere a la protección de los derechos fundamentales a través de la jurisdicción internacional, el CPConst. establece algunas disposiciones específicas. En su artículo 114 enumera los órganos internacionales a los que cualquier ciudadano puede acudir para la defensa de los derechos fundamentales en sede internacional: el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos «y aquellos otros que se constituyan en el futuro y que sean aprobados por tratados que obliguen al Perú».

Por otro lado, el artículo 115 del CPConst. establece que para la validez y ejecución de las resoluciones emitidas por organismos jurisdiccionales a cuya competencia se haya sometido el Estado peruano no requieren de reconocimiento, revisión o examen previo alguno. De igual manera, dispone que una vez que esta es recibida por el Ministerio de Relaciones

Exteriores, la resolución se deriva al Presidente del Poder Judicial, quien lo remite al juzgado donde se agotó la jurisdicción interna a fin de que proceda a su ejecución conforme a la ley 27775 que regula el procedimiento para la ejecución de sentencias emitidas por tribunales internacionales.

Finalmente, el artículo 116 del CPConst. establece un deber de colaboración entre la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Constitucional para con los organismos internacionales de protección de los derechos humanos, pues deberán enviarles «la legislación, las resoluciones y demás documentos actuados en el proceso o los procesos que originaron la petición, así como todo otro elemento que a juicio del organismo internacional fuere necesario para su ilustración o para mejor resolver el asunto sometido a su competencia».

A partir de estas disposiciones se puede concluir que la protección de los derechos fundamentales de las personas y de sus derechos fundamentales no es un asunto meramente estatal o que agota sus efectos en sede nacional interna, sino que se abre al sistema internacional, fuertemente globalizado, generando nuevos desafíos para el constitucionalismo y la democracia, así como para el derecho procesal constitucional.

Las instituciones e instrumentos procesales surgidos en el constitucionalismo estatal deberán repensarse o modificarse para adaptarse a las nuevas realidades que suponen la incorporación del derecho internacional, especialmente el derecho internacional de los derechos humanos en nuestro país.

Fondo Editorial PUCP

## BIBLIOGRAFÍA

- Abad Yupanqui, Samuel (2016). *Constitución y procesos constitucionales*. Lima: Palestra.
- Abad Yupanqui, Samuel (2017). *El proceso constitucional de amparo*. Lima: Gaceta Jurídica.
- Bachof, Otto (1966). El juez constitucional entre Derecho y Política. *Revista Alemana de Letras Ciencias y Arte*, 6(2), 125-140.
- Barak, Aharon (2003). El rol de la Corte Suprema en una democracia. *Ius et Veritas*, 26, 108-114.
- Bernal Pulido, Carlos (2007). *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*. Tercera edición. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Carbonell, Miguel & Pedro Grández (eds.) (2010). *El principio de proporcionalidad en el derecho contemporáneo*. Lima: Palestra.
- Castillo Córdova, Luis (2006). *Comentarios al Código Procesal Constitucional*. Tomos I y II. Segunda edición. Lima: Palestra.
- Castillo Córdova, Luis (2015). *Los precedentes vinculantes del Tribunal Constitucional*. Segunda edición. Lima: Gaceta Jurídica.

- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2016). *Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 7: Control de convencionalidad*. <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r33825.pdf> (consulta: 1 de julio de 2017).
- Corte Suprema de Justicia de la República (2016). *Primer Pleno Jurisdiccional Supremo en materia Constitucional y Contencioso Administrativo realizado el 2 y 10 de diciembre de 2015*. Diario Oficial *El Peruano*, 2 de febrero de 2016.
- Díaz Revorio, Francisco Javier (2004). *La interpretación constitucional de la ley: las sentencias interpretativas del Tribunal Constitucional*. Lima: Palestra.
- Ely, John H. (1997). *Democracia y desconfianza. Una teoría del control judicial*. Bogotá: Siglo del Hombre.
- Fix Zamudio, Héctor & Eduardo Ferrer Mac-Gregor (2006) (coords.). *El derecho de amparo en el mundo*. México: Porrúa.
- García-Pelayo, Manuel (2000). *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid: Alianza.
- Häberle, Peter (2002). El derecho procesal constitucional como derecho constitucional concreto frente a la judicatura del Tribunal Constitucional. *Pensamiento Constitucional*, 8, 25-59.
- Hakansson Nieto, Carlos (2012). *El proceso de inconstitucionalidad. Una aproximación teórica y jurisprudencial*. Lima: Palestra.
- Kelsen, Hans (2001). *La garantía jurisdiccional de la Constitución*. Ciudad de México: UNAM.
- Landa Arroyo, César (2003). *Teoría del derecho procesal constitucional*. Lima: Palestra.
- Landa Arroyo, César (2006a). *Estudios sobre derecho procesal constitucional*. Ciudad de México: Porrúa.
- Landa Arroyo, César (2006b). *Constitución y fuentes del derecho*. Lima: Palestra.

- Landa Arroyo, César (2007a). *Tribunal Constitucional y Estado democrático*. Tercera edición. Lima: Palestra.
- Landa Arroyo, César (2007b). Precedentes constitucionales. *Justicia Constitucional. Revista de Jurisprudencia y Doctrina*, 5, 29-69.
- Landa Arroyo, César (2011a). *Derecho procesal constitucional*. Cuaderno de Trabajo 20 del Departamento Académico de Derecho. Lima: PUCP.
- Landa Arroyo, César (2011b). *Los procesos constitucionales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Lima: Palestra.
- Landa Arroyo, César (2011c). *Derechos fundamentales y justicia constitucional*. Ciudad de México: Porrúa.
- Landa Arroyo, César (2016). *La convencionalización del derecho peruano*. Lima: Palestra.
- León Vásquez, Jorge & Nicolás Weil (2010). Jurisdicción constitucional y tribunales ordinarios: el examen de constitucionalidad de las resoluciones judiciales en Alemania. *Revista Peruana de Derecho Constitucional*, 3, 321-336.
- Marinoni, Luiz Guilherme (2013). *Precedentes obligatorios*. Lima: Palestra.
- Montoya Chávez, Víctor Hugo; Carlos Quispe Astoquila & Evelin Chilo Gutiérrez (2015). *El proceso de inconstitucionalidad en la jurisprudencia (1996-2014)*. Lima: Centro de Estudios del Tribunal Constitucional.
- Montoya Chávez, Víctor Hugo; Carlos Quispe Astoquila & Evelin Chilo Gutiérrez (2016). *El proceso competencial en la jurisprudencia (1996-2015)*. Lima: Centro de Estudios del Tribunal Constitucional.
- Morón Urbina, Juan Carlos (2014). *El control jurídico de los reglamentos de la administración pública: el proceso constitucional de acción popular*. Lima: Gaceta Jurídica.
- Ost, François (2007). Júpiter, Hércules y Hermes: tres modelos de juez. *Academia. Revista sobre enseñanza del derecho*, 8, 101-130.

Pegoraro, Lucio (2004). *La justicia constitucional. Una perspectiva comparada*. Madrid: Dykinson.

Picó y Junoy, Joan (2012). El derecho procesal entre el garantismo y la eficacia: un debate mal planteado. *Derecho y Sociedad*, 38, 274-280.

Zagrebelsky, Gustavo (1998). ¿Derecho procesal constitucional? *Revista Peruana de Derecho Constitucional*, 4, 400-415.

Zagrebelsky, Gustavo (2004). *El derecho dúctil*. Madrid: Trotta.

Fondo Editorial PUCP

## VOLÚMENES PUBLICADOS

1. *Derechos reales*. Jorge Avendaño V. y Francisco Avendaño A.
2. *Los derechos fundamentales*. César Landa Arroyo
3. *Derecho penal básico*. Felipe Andrés Villavicencio Terreros
4. *Derecho constitucional*. Carlos Blancas Bustamante
5. *Introducción al derecho ambiental*. Patrick Wieland Fernandini
6. *Nociones básicas de derecho internacional público*. Elizabeth Salmón
7. *La enseñanza del derecho*. Lorenzo Zolezzi Ibárcena
8. *Derecho constitucional económico*. Baldo Kresalja y César Ochoa
9. *Aspectos jurídicos de la contratación estatal*. Juan Carlos Morón Urbina y Zita Aguilera B.
10. *Teoría esencial del ordenamiento jurídico peruano*. Marcial Rubio Correa y Elmer Arce
11. *Derecho tributario: temas básicos*. Francisco Ruiz de Castilla
12. *El mercado de valores en fácil*. Lilian Rocca
13. *Derecho de las obligaciones*. Mario Castillo Freyre
14. *Derecho de sucesiones*. César E. Fernández Arce
15. *Ética y ejercicio de la ciudadanía*. Alberto Simons Camino, S.J.
16. *Arbitraje comercial nacional e internacional*.  
César Guzmán-Barrón Sobrevilla

17. *Derecho eclesiástico del Estado peruano*. Milagros Revilla Izquierdo
18. *Delitos económicos, contra la administración pública y criminalidad organizada*. José Ugaz Sánchez-Moreno y Francisco Ugaz Heudebert
19. *Sistema de justicia en el Perú*. David Lovatón Palacios
20. *Manual de derecho marítimo*. Percy Urday B.
21. *Los secretos de los seguros*. Alonso Núñez del Prado Simons
22. *Derecho internacional privado*. César Delgado Barreto y María Antonieta Delgado Menéndez
23. *Introducción al derecho urbanístico*. Iván Ortiz Sánchez
24. *La protección jurídica de los signos distintivos. Marcas, nombres y lemas comerciales*. María del Carmen Arana Courrejolles
25. *Sociedades reguladas por la Ley General de Sociedades*. Julio Salas Sánchez
26. *Las creaciones industriales y su protección jurídica. Patentes de invención, modelos de utilidad, diseños industriales y secretos empresariales*. Baldo Kresalja Rosselló
27. *Derecho penal. Parte especial: los delitos*. Víctor Prado Saldarriaga
28. *El derecho a la seguridad social*. César Gonzales Hunt y Javier Paitán Martínez
29. *Derecho de la niñez y adolescencia*. María Consuelo Barletta Villarán
30. *La interpretación de la ley. Teoría y métodos*. Shoschana Zusman T.
31. *Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú*. Christian Donayre Montesinos
32. *Derecho tributario. Impuesto a la renta: aspectos significativos*. Humberto Medrano
33. *Teoría del conflicto y mecanismos de solución*. Javier La Rosa y Gino Rivas
34. *Instituciones del derecho familiar no patrimonial peruano*. Róger Rodríguez Iturri
35. *Análisis económico del derecho*. Alfredo Bullard

Fondo Editorial PUCP

Se terminó de imprimir en  
los talleres gráficos de  
Tarea Asociación Gráfica Educativa  
Psje. María Auxiliadora 156, Breña  
Correo e.: [tareagrafica@tareagrafica.com](mailto:tareagrafica@tareagrafica.com)  
Teléfono: 332-3229 Fax: 424-1582  
Se utilizaron caracteres  
Adobe Garamond Pro en 11 puntos  
para el cuerpo del texto  
julio 2018 Lima - Perú

Fondo Editorial PUCP

Fondo Editorial PUCP

Fondo Editorial PUCP