

VOLVER A LA TABLA DE CONTENIDO

Roric León Pilco* (Perú)

El precedente del Tribunal Constitucional y su eficacia frente al poder político: una mirada al caso peruano

RESUMEN

El presente trabajo tiene como propósito identificar las funciones del Congreso, del Poder Ejecutivo y del Tribunal Constitucional en la forma de gobierno del Perú y analizar cómo ha operado la sentencia del Tribunal –en particular aquella que coloca una norma jurisprudencial en el ordenamiento jurídico, denominado precedente constitucional– y desplegado sus efectos frente al Congreso y al Ejecutivo, y cómo han interactuado estos poderes, en una relación de tensión y colaboración para así entender los alcances del precedente y la eficacia de su valor normativo frente a dichos órganos.

Palabras clave: relación entre poderes, precedente constitucional, efecto consecuencial de la sentencia constitucional.

ABSTRACT

The purpose of this work is to identify the functions of the Congress, the Executive Branch and the Constitutional Court in Peru's form of government, and to analyze how the Court's decisions – in particular those that incorporate a jurisprudential standard, known as constitutional precedent, in the legal system – have operated and deployed effects with respect to the Congress and the Executive, and how these branches have interacted, in a relationship of tension and collaboration, in order to understand the scope of precedent and the effectiveness of its normative value with regard to said bodies.

* Doctor en Derecho Público de la Universidad de Bari “Aldo Moro” (Italia), especialista en Justicia Constitucional y Tutela Jurisdiccional de los Derechos de la Universidad de Pisa (Italia) y abogado de la Universidad Nacional San Agustín de Arequipa (Perú). roricleon@yahoo.es.

Keywords: relationship between powers, constitutional precedent, consequential effect of constitutional decisions.

ZUSAMMENFASSUNG

Der Beitrag untersucht die Funktionen des Kongresses, der Exekutive und des Verfassungsgerichts im peruanischen Regierungssystem. Dabei wird die Wirkungsweise von Gerichtsentscheidungen, insbesondere von verfassungsrechtlichen Präzedenzfällen, durch die von der Rechtsprechung geschaffene Normen in die Rechtsordnung eingeordnet wurden, analysiert. Dabei wird erläutert, welche Auswirkungen diese Gerichtsentscheidungen auf den Kongress und die Exekutive haben und wie sich diese Gewalten in einem von Spannungen und Zusammenarbeit geprägten Verhältnis verhalten haben, um so den Geltungsbereich des Präzedenzfalls und dessen normative Wirkung auf die genannten Organen verstehen zu können.

Schlagwörter: Verhältnis zwischen den Gewalten, verfassungsrechtlicher Präzedenzfall, Auswirkungen von Verfassungsgerichtsentscheidungen.

Introducción

Los derechos constitucionales son conquistas plasmadas en la Constitución, a fin de sustraerlos de la decisión de mayorías coyunturales. Estos derechos, como están igualmente reconocidos para todos, constituyen la esfera de lo indecible y actúan como factor de legitimación de las decisiones.¹ Por tanto, ninguna mayoría parlamentaria, ni siquiera por unanimidad, puede legítimamente decidir la privación de un derecho a la libertad o decidir la no satisfacción de un derecho social. Entonces, los derechos constitucionales son límites y vínculos al poder político.²

Sin embargo, su sólo reconocimiento en la Constitución no asegura su protección, pues para ello requiere garantías destinadas a garantizar su plena vigencia. Las garantías, según Ferrajoli, se dividen en primarias o sustanciales y en secundarias o jurisdiccionales. Las garantías primarias son las obligaciones (prestación) o prohibiciones (abstención) que se imponen a los órganos políticos del Estado con relación a los derechos subjetivos establecidos en la Constitución. En cambio, las garantías secundarias son las obligaciones que tienen los órganos judiciales de aplicar la sanción o declarar la nulidad de aquellos actos ilícitos, o actos no válidos que violan los derechos subjetivos y, por tanto, violan también las garantías primarias.³

¹ Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Editorial Trotta, 5ª ed., 2006, pp. 23-24.

² *Idem*.

³ Luigi Ferrajoli, *Epistemología jurídica y garantismo*, México, Editorial Fontamara, 2006, p. 161.

Entonces, los derechos son garantizados típicamente, pero no exclusivamente en sede jurisdiccional, lo cual implica reconocer una estructura de poder dividido. La separación de poderes supone la creación de contrapoderes,⁴ a fin de garantizar mejor los derechos constitucionales. De hecho, históricamente, una de las garantías primarias de los derechos de libertad ha sido el principio de la división de poderes, el cual se consagró por primera vez en el artículo 16° de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789: “Una sociedad en la que la garantía de los derechos no está asegurada, ni la separación de poderes definida, no tiene Constitución”.

Esta garantía también se encuentra en la Constitución peruana de 1993, cuya estructura de poder se organiza bajo el principio de división de poderes. En ese sentido, el Congreso de la República, cuya función es legislar y fiscalizar a los demás órganos del Estado, se encuentra sujeto a la rigidez de la Constitución y al control político del Poder Ejecutivo, la ciudadanía (el referéndum) y al control jurídico del Poder Jurisdiccional. De igual modo, el Poder Ejecutivo, que tiene por función administrar la “*res pública*”, está subordinado a la ley y la Constitución, y es objeto de control político del Congreso y el control jurídico del Poder Judicial (contencioso-administrativo) y el Tribunal Constitucional (proceso constitucional). Entonces, los jueces tienen la función de controlar jurídicamente la actividad de los órganos del Estado y de aplicar las sanciones a los infractores o de declarar la nulidad de actos ilícitos o normas que violan los derechos reconocidos en la Constitución, restituyendo aquellos derechos conculcados.

En ese contexto, la sentencia es el acto mediante el cual los jueces se comunican con las partes en litigio y con la sociedad en su conjunto. Existen sentencias que no tienen mayor alcance que a las partes, pero también están las otras, como las constitucionales, cuyos alcances generan una confrontación con el poder político, como la que declara la invalidez de una ley (sentencia de inconstitucionalidad) o bien colocan una norma jurisprudencial en el ordenamiento jurídico (sentencia manipulativa/precedente vinculante), avivando una tensión entre los órganos políticos (Congreso y Ejecutivo) y el Tribunal Constitucional, ya que estos órganos tienen una distinta legitimación, democrático-popular los primeros, y axiológico-constitucional, el segundo, así como una diferente racionalidad, según el fin los primeros y según el valor el segundo. Sin embargo, no todo se decanta bajo este prisma de tensión, pues también existe una relación de colaboración entre ellos.

En ese sentido, el presente trabajo tiene como propósito describir algunas de las funciones y atribuciones del Congreso y del Poder Ejecutivo, y analizar cómo opera y despliega sus efectos la sentencia del Tribunal –en especial aquella que contiene el precedente constitucional– frente a dichos órganos, para así entender sus alcances y la eficacia de su valor normativo.

⁴ Riccardo Guastini, *Quindici lesioni di diritto costituzionale*, 2ª ed., Turín, G. Giappichelli Editore, 1992, pp. 167-182.

1. El Congreso de la República, el Poder Ejecutivo y el Tribunal Constitucional: una aproximación a sus funciones constitucionales

El Congreso de la República y el Poder Ejecutivo, dentro de la clásica división de poderes, son órganos políticos, cuyos titulares son designados democráticamente por elección popular, cada cinco años, para representar a la nación peruana y satisfacer sus derechos, necesidades e intereses vitales.

1.1. El Congreso de la República

Es un órgano unicameral, integrado por 130 congresistas; tiene autonomía política, normativa, económica y presupuestaria; y se organiza a través de comisiones: ordinarias, de investigación y especiales. Dentro de sus competencias está la producción legislativa, que consiste en la dación de leyes y resoluciones legislativas, así como la interpretación, modificación o derogación de las existentes, con alcance nacional. Cualquier materia puede ser regulada por la ley, a excepción de las reservadas a la ley orgánica y las que sean materia exclusiva de los gobiernos regionales o municipales. La ley es aprobada por el Pleno del Congreso (su máximo órgano deliberativo).⁵

La ley aprobada es remitida al Poder Ejecutivo para que su titular, el Presidente de la República, la promulgue. Si el Presidente no ejerce tal atribución en el plazo de 15 días hábiles, la promulga el Presidente del Congreso o el de la Comisión Permanente, en caso de que corresponda. Ahora, si el Presidente de la República, en lugar de no promulgar, decide observar la ley, en todo o en parte, regresa al Congreso para que sea evaluada en función de la observación presidencial, y es nuevamente sometida a votación con el fin de allanarse o insistir en el texto primigenio. En caso de ser aprobada, el texto legal primigenio por insistencia es promulgado por el Presidente del Congreso. La ley promulgada rige a partir del día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial El Peruano*.

De otra parte, el Congreso tiene la atribución de elegir autoridades, entre ellas a los siete magistrados del Tribunal Constitucional, con el voto favorable de por lo menos dos tercios del número legal de sus miembros, y ratificar a aquellas propuestas por el Ejecutivo.⁶ También puede controlar políticamente al Ejecutivo, mediante el

⁵ La aprobación de la ley orgánica requiere una votación de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso, mientras que la ley ordinaria o resolución legislativa que ratifique los tratados se aprueba con votación de la mayoría simple.

⁶ Le compete elegir a tres miembros del Banco Central de Reserva, así como ratificar a su presidente y al superintendente de banca, seguros y administradoras privadas de fondos de pensiones. De igual modo, le corresponde elegir al contralor de la República, defensor del pueblo, entre otros.

otorgamiento de confianza, interpelación y censura del Gabinete Ministerial designado por el Presidente de la República. Asimismo, le corresponde controlar la legislación emitida por el Poder Ejecutivo y fiscalizar a la Administración Pública mediante requerimiento de información y el levantamiento del secreto bancario y tributario, y de evaluar el levantamiento de la inmunidad mediante el antejuicio, y de procesar a través del juicio político a los altos funcionarios del Estado por infracción a la Constitución (*impeachment*), entre ellos al Presidente de la República y a los magistrados del Tribunal Constitucional.

1.2. El Poder Ejecutivo

Es un órgano político que tiene como titular al Presidente de República, el cual es elegido para representar a la nación peruana frente a otros Estados y organismos internacionales y administrar la *res pública*. El Presidente designa al presidente del Consejo de Ministros y, en coordinación con este, nombra a los demás miembros del Consejo de Ministros, quienes se encargan de administrar los diferentes sectores del Estado. Asimismo, en tanto jefe supremo de las Fuerzas Armadas y Policiales y alto funcionario de la administración pública, nombra al alto mando militar-policial y a la alta dirección del Estado, junto al ministro del sector.

Dentro de sus funciones está la legislativa, que se manifiesta mediante la reglamentación de las leyes; la emisión de decretos legislativos, previa autorización del Congreso; y, por último, la emisión de decretos de urgencia, con carácter excepcional y de emergencia, relativos a la materia económica y financiera del Estado.⁷ En cuanto a la actividad de control, tiene la atribución de promulgar la ley o bien manifestar su disconformidad a través de una o varias observaciones o, en su defecto, simplemente no manifestar ninguna acción con su contra, es decir, no promulgar ni observar.⁸

En ese sentido, la promulgación es una etapa sucesiva al proceso legislativo, cuyo objeto es dar eficacia a la ley y, a su vez, permitir al Ejecutivo ejercer control sobre la actividad legislativa del Congreso, pues sin el refrendo presidencial la ley no rige. Ahora bien, la ley puede ser observada (veto relativo) por cualquier motivo, ya que la Constitución no ha establecido causales. Por tanto, es amplia la discrecionalidad del titular del Ejecutivo para ejercer tal atribución. También tiene la facultad de

⁷ Conforme al inciso 19 del artículo 118.º de la Constitución, corresponde al Presidente de la República dictar medidas extraordinarias mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional con cargo de dar cuenta al Congreso. Este último puede modificar o derogar los referidos decretos de urgencia.

⁸ Fue el caso del Proyecto de Ley Sustitutorio 12952/2004-CR, que proponía modificar el artículo 47 del Código Penal, relativo al cómputo de la pena privativa de libertad sufrida, que ante la ausencia de pronunciamiento del Presidente de la República, regresó al Congreso. Entonces, la Ley 28568 fue promulgada por su presidente y publicada en el *Diario Oficial El Peruano*.

disolver el Congreso, cuando este órgano le niegue la confianza, sucesivamente, a dos gabinetes ministeriales.

En consecuencia, ambos órganos, en tanto tienen legitimidad directa de la población y potestades de control político, tienen un delicado equilibrio que mantener. De hecho, la estabilidad política del Estado depende de la coordinación y colaboración entre el Ejecutivo y Legislativo.

1.3. El Tribunal Constitucional

Es un órgano de garantía que no forma parte del Poder Judicial. Es autónomo e independiente de los demás órganos, pues únicamente está sometido a la Constitución y a su Ley Orgánica. Está conformado por siete magistrados elegidos por un período de cinco años.⁹ Su función es custodiar la supremacía de la Constitución y la vigencia de los derechos fundamentales. Tiene competencia para conocer: a) en instancia única, el proceso de inconstitucionalidad; b) los conflictos de competencia o de atribuciones; c) en última y definitiva instancia, las resoluciones denegatorias de *habeas corpus*, amparo, *habeas data* y cumplimiento; d) las quejas por denegatoria del recurso de agravio constitucional; y e) emitir precedentes vinculantes.

El proceso de inconstitucionalidad tiene por objeto preservar la supremacía de la Constitución frente a las infracciones de la norma legal. Se inicia ante el Tribunal Constitucional, con la presentación de la demanda por los sujetos legitimados por la Constitución.¹⁰ El control del Tribunal consiste en un juicio de compatibilidad abstracta entre dos fuentes de distinta jerarquía, a fin de depurar del ordenamiento aquellas normas o actos inconstitucionales. La sentencia estimativa es aprobada por el Pleno del Tribunal con cinco votos concurrentes, cuyo efecto es expulsar del ordenamiento jurídico la norma declarada inconstitucional. Esta sentencia es asimilable a la declaración de anulación,¹¹ mientras que la desestimativa mantiene la norma en el ordenamiento jurídico. Ahora bien, el Tribunal en su *praxis* ha incorporado la sentencia interpretativa y aquella otra denominada manipulativa. En la primera no anula la disposición en cuanto tal, sino sólo una de sus posibles interpretaciones. En cambio, en la segunda, el Tribunal no se limita a declarar la inconstitucionalidad de la norma, sino que además modifica su estructura con el fin

⁹ Los magistrados no son recusables; por ende, no pueden dejar de votar, debiendo hacerlo en favor o en contra, salvo que se abstengan de conocer un caso cuando tengan interés directo o indirecto, o por causal de decoro.

¹⁰ El Presidente de la República, defensor del pueblo, fiscal de la nación, presidente del gobierno regional, alcalde del gobierno local, colegios profesionales, 25% del número legal de congresistas, 5.000 ciudadanos.

¹¹ Roberto Bin y Giovanni Pitruzzella, *Diritto Costituzionale*, Turín, G. Giappichelli Editore, 2010, p. 456.

de armonizarla con la Constitución.¹² Las sentencias de este tipo son las reductoras,¹³ aditivas¹⁴ y sustitutivas.¹⁵

Independientemente de su tipología, la sentencia adquiere la calidad de cosa juzgada y rige a partir de su publicación en el *Diario Oficial*, deviniendo en vinculante en los términos expuestos en ella, con efectos *erga omnes*; por ende, entra en vigor la presunción de conocimiento (*ignorantia legis non excusat*) y la obligación del juez de aplicarla, sin necesidad de que las partes la invoquen o prueben su existencia (*iura novia curia*). Por tanto, la declaración de inconstitucionalidad impide a los operadores jurídicos aplicar la disposición legal invalidada en las resoluciones judiciales o actos administrativos.¹⁶

Por otro lado, los procesos constitucionales de *habeas corpus*, amparo, *habeas data* y cumplimiento tienen por objeto tutelar los derechos constitucionales frente a cualquier acto lesivo, emitido por el Estado o particulares. Son de conocimiento por el Poder Judicial y, en vía subsidiaria, por el Tribunal Constitucional, a través del recurso extraordinario de agravio constitucional, vale decir, sólo cuando el Poder Judicial ha desestimado la pretensión del agraviado¹⁷ en segunda instancia. El Tribunal, para resolver estos procesos, se organiza en dos salas de tres magistrados cada una, cuya sentencia se forma con tres votos. De existir discrepancia, se llama a dirimir al magistrado de la otra sala, del menos al más antiguo, incluso al presidente del Tribunal, hasta formar sentencia. Si la sentencia es estimativa, dispondrá la cesación de la amenaza o el restablecimiento del derecho vulnerado o el cumplimiento de un “acto debido”, mientras que si es desestimativa, se mantendrá el *statu quo*. En cualquiera de los sentidos, la sentencia adquiere la autoridad de cosa juzgada con relación a las partes del proceso, en la medida en que esta se funda sobre el derecho de defensa, que impide que sus efectos incidan sobre aquellos que no participaron en el litigio. Sin embargo, en mérito al artículo VII del Título Preliminar del Código

¹² Riccardo Guastini, *Estudios de teoría constitucional*, México, Editorial Fontamara, 2001, p. 172.

¹³ La reductora expulsa solo una parte del texto legislativo impugnado, vale decir, aquellas frases y palabras contrarias a la Constitución.

¹⁴ La aditiva determina la existencia de una inconstitucionalidad por omisión legislativa, procediendo a “añadir” algo al texto incompleto, para transformarlo en plenamente constitucional.

¹⁵ La sustitutiva se compone de dos partes: una que demuele el contenido de la disposición impugnada, anulándola; y otra que lo reconstruye, a través de la cual el tribunal dota a la misma disposición de un contenido diferente, en línea con los principios constitucionales.

¹⁶ Código Procesal Constitucional, artículo 81, primer párrafo.

¹⁷ Significa que estos procesos constitucionales se inician ante el Poder Judicial, entidad que resolverá la demanda en doble instancia. De estimarse la demanda en sede judicial, la sentencia adquiere la calidad de cosa juzgada. En cambio, si la demanda es desestimada, vale decir declarada improcedente o infundada, el demandante puede recurrir, a través del recurso extraordinario de agravio constitucional, ante el Tribunal Constitucional, cuyo pronunciamiento será definitivo.

Procesal Constitucional, la sentencia puede contener un precedente constitucional, cuyos efectos son vinculantes *erga omnes*.

1.3.1. *El precedente constitucional*

Con el Código Procesal Constitucional se introdujo en el ordenamiento jurídico el precedente constitucional, entendido como aquella regla jurídica extraída de un caso concreto, que el Tribunal decide establecer como regla general; y que deviene en parámetro normativo para la resolución de futuros procesos de naturaleza homóloga.¹⁸ En ese sentido, el precedente no comprende todo el texto de la sentencia, sino aquella parte denominada *ratio decidendi*, de la cual se precisa la regla jurídica vinculante, a fin de que sea utilizada por los operadores jurídicos para resolver controversias de naturaleza homóloga.

El precedente tiene su origen en la tradición jurídica del *common law*, cuya regla del *stare decisis* expresa la vinculación para el juez de atenerse a lo que se ha establecido en la sentencia anterior, es decir, la vinculación del precedente. La vinculación puede ser vertical u horizontal. Es vertical, si las cortes inferiores se obligan a seguir las decisiones de la corte superior. Y es horizontal, si la misma corte se obliga a seguir sus propias decisiones. Esta regla, que no ha sido formalizada legislativamente, es fruto de una práctica consolidada de los tribunales. Sin embargo, el precedente constitucional, de cuna peruana, no nace de una práctica reiterada de los tribunales, sino por mandato legal, que establece la obligatoriedad jurídica del precedente y la delegación en el Tribunal Constitucional como único órgano autorizado a emitirlo.

Ahora bien, la aprobación del precedente constitucional es realizada por el Pleno del Tribunal, máxima instancia deliberativa; para su emisión se necesitan cuatro votos conformes, según la última modificación del artículo 10.º Reglamento Normativo del Tribunal, que data de 2015,¹⁹ toda vez que antes se requerían cinco votos. Los supuestos en los cuales el Pleno puede emitir un precedente vinculante han sido delineados por el propio Tribunal,²⁰ estableciendo que procede: 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.

En la doctrina y la jurisprudencia constitucional se ha resaltado que el precedente tiene, *prima facie*, los mismos efectos de una ley. Por tanto, los jueces del Poder Judicial no pueden recurrir al principio de independencia (Constitución, art. 139.º, inc. 2) para apartarse, siendo el Tribunal Constitucional el único autorizado

¹⁸ Sentencia 0024-2003-AI/TC.

¹⁹ Modificado por la Resolución Administrativa 138-2015-P/TC, publicada en el *Diario Oficial El Peruano*, 14 de octubre de 2015.

²⁰ Sentencia 0024-2003-AI/TC.

a hacerlo (*overruling*).²¹ Si bien los jueces pueden discrepar de su contenido en una *obiter dicta*, igual lo tienen que aplicar, en aras de preservar la coherencia interna del ordenamiento constitucional.²² Bajo ese contexto, el precedente constitucional tiene un doble efecto en el ámbito judicial: a) efecto negativo, en tanto que no puede ser cambiado ni dejado sin efecto por otra sentencia del Poder Judicial, y b) fuerza positiva, en la medida en que sirve de parámetro para resolver casos homólogos.

Asimismo, se ha afirmado que al tener efectos *erga omnes*, cualquier ciudadano podría invocar el precedente ante cualquier autoridad²³ sin tener que recurrir previamente ante los tribunales. Sin embargo, cabe preguntarse si el precedente vincula a los órganos políticos. Dicho en otros términos: ¿La norma puesta por los jueces constitucionales vincula o limita la discrecionalidad del legislador? Antes de responder esta pregunta, veamos cómo se relaciona el Tribunal Constitucional con el Congreso y el Ejecutivo y cómo ha operado el precedente y desplegado sus efectos frente a dichos órganos, para así entender sus alcances y la eficacia de su valor normativo.

2. Las relaciones del Tribunal Constitucional con el poder político: el efecto consecuencial del precedente constitucional

El primer punto de encuentro entre el Tribunal Constitucional y el Congreso de la República es en la elección de los magistrados. Los candidatos son seleccionados por una comisión especial y elegidos como magistrados del Tribunal por el Pleno del Congreso, con el voto favorable de por lo menos dos tercios del número legal de congresistas;²⁴ por ende, la elección tiene una connotación política, pues es

²¹ Sentencia 0006-2006-CC/TC, fundamento 44.

²² César Landa Arroyo, "Tribunal Constitucional y Poder Judicial: una perspectiva del derecho procesal constitucional", *Parlamento y Constitución. Anuario*, núm. 9, 2005, pp. 15-16. Disponible en: http://www.law.ufl.edu/_pdf/academics/centers/cgr/7th_conference/Tribunal_Const_y_Poder_Judicial.pdf; Edwin Figueroa Gutarra, "Precedentes vinculantes: ¿consolidación normativa o restricciones a las facultades interpretativas de los jueces?", *Gaceta Constitucional*, núm. 45, septiembre de 2011, pp. 281-307. Disponible en: <https://edwinfigueroa.wordpress.com/q-precedentes-vinculantes/>; Juan Carlos Ruiz Molleda, "¿Cómo sancionar a los jueces que no acatan los precedentes vinculantes?", *Justicia Viva*, 24 de enero de 2008. Disponible en: http://www.justiciaviva.org.pe/noticias/2008/enero/24/como_sansionar.htm; Pedro Grández Castro, "Las 'peculiaridades' del precedente constitucional en el Perú", en Pedro Grández y Edgar Carpio Marcos (coords.), *Estudios al precedente constitucional*, Lima, Palestra Editores, 2007.

²³ Sentencia 03741-2004-AA/TC, fundamento 49.

²⁴ Para profundizar sobre la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional peruano, ver César Landa Arroyo, *Estatuto del juez constitucional en el Perú*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Biblioteca Jurídica Virtual, 2012, pp. 575-581. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3166/58.pdf>.

fruto de una negociación entre las fuerzas políticas para alcanzar la votación necesaria que concrete la elección de los magistrados. Sin embargo, esto no implica que le deban, en el momento de juzgar los actos o normas, una consideración al órgano elector, pues tienen el deber de ingratitud,²⁵ una vez que asumen el cargo de magistrados del Tribunal Constitucional, ya que su única función es garantizar la supremacía de la Constitución y la vigencia de los derechos fundamentales.

El segundo punto de contacto entre el órgano de garantía y el poder político es en la actuación de las sentencias constitucionales. En efecto, tanto el Congreso como el Poder Ejecutivo en sus diferentes relaciones actúan y emiten diferentes actos –incluidas normas legales–, los cuales pueden incidir en la esfera jurídica de los ciudadanos, y algunos resultar lesivos de aquellos derechos que la Constitución garantiza. Dichas normas o actos estatales pueden ser objeto de control constitucional por parte del Poder Judicial y el Tribunal Constitucional, en vía de control difuso en un proceso constitucional, o en vía de control concentrado o abstracto a través de un proceso de inconstitucionalidad. Tal control tiene por objeto salvaguardar la vigencia de los derechos fundamentales y la rigidez de la Constitución, vale decir, la supremacía de la Constitución frente a la actividad legislativa del órgano legislativo.

La actividad de control y tutela del Tribunal Constitucional se manifiesta a través de su sentencia, cuyos efectos inciden con diferentes intensidades en el ordenamiento jurídico, sobre todo aquellas sentencias estimativas de inconstitucionalidad, mediante las cuales se expulsa del ordenamiento jurídico la norma declarada inconstitucional o se otorga un sentido interpretativo o reconstructivo a la estructura del texto legislativo, en aras de salvar su constitucionalidad, a través de las sentencias denominadas interpretativas/manipulativas, o bien se establece una norma jurisprudencial con efectos *erga omnes* en un precedente constitucional. En el primer tipo de sentencia, el Tribunal Constitucional funge de legislador negativo, tal como lo concibió Kelsen, pero en las demás deja ver la ambigüedad de su rol, en la medida en que se evidencia la débil demarcación que existe entre la jurisdicción y la legislación.

La introducción de una norma jurisprudencial con efectos *erga omnes* puede encender la tensión entre los órganos de carácter político y el órgano de garantía. En efecto, los órganos políticos pueden considerar la intervención del Tribunal como una invasión o interferencia en su competencia y reaccionar frente a ello, ya sea anulando la norma jurisprudencial o bien completando o rehaciendo lo hecho por el Tribunal. Sin embargo, también puede suceder que se queden tranquilos con la intervención jurisdiccional, es decir que no sometan a revisión la norma introducida por el juez constitucional, debido a que la solución escogida es la única idónea para asegurar un cuerpo normativo coherente con el parámetro constitucional. Dicho

²⁵ Oscar Urviola Hani, “El deber de ingratitud”, *Revista Peruana de Derecho Constitucional, Descentralización: Retos y perspectivas*, núm. 7, Lima, Centro de Estudios Constitucionales, 2014, p. 193.

esto, veamos cómo han reaccionado el Congreso de la República y el Poder Ejecutivo frente al precedente constitucional emitido por el Tribunal Constitucional.

2.1. El Congreso de la República anula el precedente constitucional: la prevalencia de la discrecionalidad política

El Congreso de la República aprobó el Código Procesal Constitucional,²⁶ a fin de garantizar la vigencia de los derechos fundamentales y la supremacía de la Constitución. Con el Código se introdujo el precedente constitucional²⁷ y también se establecieron aspectos no justiciables en la vía constitucional. Así, en el artículo 5, inciso 8), se dispuso: “No proceden los procesos constitucionales cuando: [...] a) Se cuestionen las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones en materia electoral, salvo cuando no sean de naturaleza jurisdiccional o cuando siendo jurisdiccionales violen la tutela procesal efectiva”.

Esta regulación desarrollaba los artículos 142²⁸ y 181²⁹ de la Constitución, que establecen que las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) en materia electoral no son revisables. En la doctrina nacional, Abanto Torres³⁰ señalaba que la Constitución establecía zonas exentas de control judicial, asumiendo que determinados actos constituyen “causas no justiciables”. De hecho, en un inicio, el Tribunal Constitucional compartió dicho criterio. En la Sentencia 1230-2002-HC/TC señaló: “En un Estado Constitucional de Derecho no existen (ni pueden auspiciarse) zonas exentas de control constitucional, más allá de aquellas que la propia Constitución pueda haber establecido con carácter excepcional”.³¹

Sin embargo, posteriormente, el Tribunal Constitucional cambió de postura en las sentencias 2366-2003-AA/TC de fecha 6 de abril de 2004 (Espino) y 0252-2004-AA/TC (Laguerre Gallardo), al referir:

²⁶ Aprobado por Ley 28237.

²⁷ Código Procesal Constitucional, Título Preliminar, artículo VII.

²⁸ El artículo 142 de la Constitución prescribe: “No son revisables en sede judicial las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones en materia electoral, ni las del Consejo Nacional de la Magistratura en materia de evaluación y ratificación de jueces”.

²⁹ El artículo 181 de la Constitución establece: “El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones aprecia los hechos con criterio de conciencia. Resuelve con arreglo a ley y a los principios generales de derecho. En materias electorales, de referéndum o de otro tipo de consultas populares, sus resoluciones son dictadas en instancia final, definitiva, y no son revisables. Contra ellas no procede recurso alguno”.

³⁰ Jaime David Abanto Torres, “Posibilidad de control de las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones”, *Derecho y Cambio Social*, año 6, núm. 18, 2009. Disponible en: <http://www.derechocambiosocial.com/revista018/control%20de%20resoluciones%20del%20JNE.htm>.

³¹ Sentencia 1230-2002-HC/TC, fundamento 5, *Caso Tineo Cabrera*.

[A]un cuando de los artículos 142° y 181° de la Norma Fundamental, se desprende que en materia electoral no cabe revisión judicial de las resoluciones emitidas por el Jurado Nacional de Elecciones, y que tal organismo representa la última instancia en tal asunto, dicho criterio sólo puede considerarse como válido en tanto y en cuanto se trate de funciones ejercidas en forma debida o, lo que es lo mismo, compatibles con el cuadro de valores materiales reconocido por la misma Constitución.

Esto es que las resoluciones del JNE están exentas de control constitucional, siempre y cuando no lesionen derechos o principios constitucionales.

Esta interpretación alarmó al JNE, pues consideraba que el Tribunal Constitucional se estaba erigiendo en contralor y revisor de sus decisiones, asumiendo una competencia que no le correspondía, ya que la Constitución había establecido que sus decisiones no son revisables judicialmente. En consecuencia, pidió al Congreso su intervención a través de la emisión de una ley que estableciera límites a la actuación del Tribunal Constitucional en materia electoral, pues, de lo contrario, se corría el riesgo de que se paralizaran u obstruyeran las elecciones políticas, por acción del Poder Judicial y/o el Tribunal Constitucional, siendo estos órganos, y no el ente electoral, los que dirimirían en última instancia una controversia electoral.

En ese contexto, en el seno de la Comisión de Constitución del Congreso se planteó la modificación del artículo 5, inciso 8), del Código Procesal Constitucional para limitar la actuación del Tribunal Constitucional, lo cual generó un intenso debate entre las fuerzas políticas, que produjo dos dictámenes: uno en mayoría a favor de la reforma y otro en minoría, en contra. Mientras se discutían los referidos dictámenes en el interior del Congreso, se tramitaba en el Tribunal Constitucional una demanda de amparo interpuesta por Pedro Andrés Lizana Puelles en contra del JNE para declarar la nulidad de la Resolución 315-2004-JNE, de 17 de noviembre de 2004 –que dispuso su vacancia en el cargo de alcalde por nepotismo–, por supuestamente vulnerar el debido proceso.

La demanda del exalcalde Lizana Puelles, tramitada en el Expediente 5854-2005-PA/TC,³² fue declarada infundada por el Tribunal Constitucional, al considerar que la decisión del JNE no vulneraba ningún derecho constitucional, y aprovechó el caso para reafirmar una vez más que la interpretación literal y aislada de los artículos 142° y 181° de la Constitución resultaba inconstitucional, al limitar su rol de garante de los derechos. Y, a fin de apaciguar el temor del JNE y de los candidatos políticos de que el procedimiento electoral se paralizara por las demandas de amparo o fuera proclamado por un órgano distinto al electoral, el Tribunal Constitucional estableció lo siguiente como precedente constitucional: “[E]n ningún caso la interposición de una demanda de amparo contra el JNE suspende el calendario electoral, el cual

³² Tribunal Constitucional, Expediente 5854-2005-PA/TC. Disponible en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/05854-2005-AA.html>.

sigue su curso inexorable. Toda afectación de los derechos fundamentales en que incurra el JNE, devendrá en irreparable cada vez que precluya cada una de las etapas del proceso electoral o en que la voluntad popular, a la que hace alusión el artículo 176° de la Constitución, haya sido manifestada en las urnas”.

No obstante, en paralelo, en el recinto del Congreso de la República, en el Pleno de la 16.ª Sesión (Matinal) del día jueves 3 de noviembre de 2005,³³ los dictámenes eran sometidos a debate. El Presidente de la Comisión de Constitución, Flores-Araoz, sustentaba el dictamen en mayoría del proyecto de ley que planteaba la modificación del artículo 5, inciso 8), del Código Procesal Constitucional, manifestando: “Queremos que las resoluciones del Jurado sean finales, para que puedan ser oportunas. Para ello agregamos en la propuesta que quien transgreda esta norma del Código Procesal Constitucional será responsable de sus efectos [...]. El tema es que hemos preferido la norma y la literalidad de la Constitución a cualquier otra elucubración de los tratadistas, por más respetable que sea. Preferimos la Constitución y su literalidad”.

Por su parte, el congresista Natale Amprimo sustentó el dictamen en minoría, invocando el precedente del Tribunal Constitucional y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), a fin de salvaguardar el derecho de ciudadano de acceder a la jurisdicción constitucional para controlar la actuación del ente electoral, a través del proceso de amparo, alegando:

[A]cá no se puede decir: “Yo interpreto literalmente”, sino que se tiene que seguir una interpretación acorde al texto constitucional. Dicho sea de paso, es la interpretación última a la cual se debe recurrir en el derecho. Tampoco se puede decir: “Yo no conozco ni me interesa lo que la Corte Interamericana ha dicho”, porque estamos obligados a lo que la Corte diga, y porque la propia Constitución nos remite a los convenios de la Corte. Es la propia Constitución la que lo hace, no una norma aislada, tirada al costado.

Luego de la exposición de los ponentes, los congresistas de las diferentes tiendas políticas expresaron su posición, incluso uno de ellos planteó otra propuesta para que los amparos contra resoluciones del JNE fueran conocidos en primera instancia por la Corte Suprema y, luego, mediante un recurso extraordinario, por el Tribunal Constitucional. En el debate rondaba el temor de que los procesos electorales para elección de las autoridades del Estado (Presidente de la República, parlamentarios nacionales y autoridades regionales y locales) fueran paralizados o decididos por una autoridad distinta a la del Jurado Nacional de Elecciones.

Al finalizar el debate, los dictámenes fueron sometidos a votación y fue aprobado el dictamen en mayoría, que fue ratificado en la 20.ª Sesión (Matinal) del 1 de diciembre de 2005. Así, se consumó la modificación del artículo 5.º, numeral 8), del Código Procesal Constitucional, y en la ley aprobada se estableció que no procedían

³³ Acta de la Primera Legislatura Ordinaria de 2005, t. II, *Diario de los Debates*, 1265.

los procesos constitucionales contra las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones, bajo responsabilidad. La Ley 28642 fue promulgada por el Presidente de la República y publicada en *Diario Oficial*. Esto significó cerrar la puerta de la jurisdicción constitucional para cuestionar las resoluciones del JNE, y dejar sin efecto el precedente contenido en la Sentencia 5854-2005-PA/TC.

Esta situación generó la crítica de algunos juristas, que se pronunciaron en contra de la Ley 28642, lo que motivó que el Colegio de Abogados del Callao planteara una demanda de inconstitucionalidad contra la referida ley ante el Tribunal Constitucional, alegando la vulneración del derecho al acceso a la justicia. El Tribunal admitió a trámite la demanda y, luego de escuchar los argumentos del Congreso y el colegio profesional, invocando la Convención Americana³⁴ y la jurisprudencia de la Corte IDH,³⁵ emitió sentencia estimativa, declarando inconstitucional la Ley 28642, por impedir el ejercicio y la defensa de los derechos en el ámbito del JNE a través del proceso de amparo, regulado en el artículo 200.2° de la Constitución. Asimismo, en dicha sentencia, el Tribunal resucitó el precedente constitucional, contenido en la Sentencia 5854-2005-PA/TC, que había sido dejado sin efecto por la ley declarada inconstitucional.

El Congreso de la República no se pronunció en contra de la referida sentencia, con lo cual se impuso la interpretación del Tribunal Constitucional sobre la voluntad de la mayoría parlamentaria de ese entonces. De este modo, a través de una sentencia constitucional se ha habilitado a los ciudadanos peruanos a cuestionar las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones ante el Poder Judicial, a través del proceso de amparo y, subsidiariamente, ante el Tribunal Constitucional, vía el recurso de agravio constitucional, en caso de que sean amenazados o afectados sus derechos fundamentales en materia electoral.

2.2. El Tribunal Constitucional anula su propio precedente: deferencia frente al legislador

El Código Procesal Constitucional, en su artículo 18.º, desarrolla el artículo 202, inciso 2), de la Constitución, estableciendo: “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”.

³⁴ Convención Americana, artículo 8.1, 25.

³⁵ Corte IDH, *Caso Yatama vs. Nicaragua*, Sentencia de 23 de junio de 2005, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párrafos 174, 175 y 176; *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*; *Caso Fairén Garbí y Solís Corrales vs. Honduras*; y *Caso Godínez Cruz vs. Honduras*.

Esto significa que el proceso constitucional de *habeas corpus*, amparo, *habeas data* y cumplimiento se inicia en el Poder Judicial y puede finalizar en dicha sede y adquirir la calidad de cosa juzgada, si es que la sentencia es estimativa, es decir, favorable al agraviado. Sin embargo, si la sentencia judicial es desestimatoria, vale decir, declarada improcedente o infundada la demanda, el agraviado puede recurrir ante el Tribunal Constitucional, a través del recurso de agravio constitucional, en cuya instancia se resuelve la controversia de modo definitivo.

Esta interpretación que era pacífica en la doctrina y la jurisprudencia nacional, fue reinterpretada por el Tribunal Constitucional en el precedente vinculante, contenido en la Sentencia 4853-2004-PA/TC del 19 de abril de 2007,³⁶ estableciendo que la decisión “denegatoria” en segundo grado, prevista en el inciso 2) del artículo 202.º de la Constitución, no debía entenderse sólo en su dimensión subjetiva, esto es, referida sólo a la pretensión del agraviado, puesto que una decisión estimatoria que desconocía los precedentes vinculantes también resultaba *denegatoria de tutela constitucional*, ya que viola el orden constitucional y, como tal, debía ser controlada por el propio Tribunal a través del recurso de agravio constitucional. Así, el Tribunal pretorianamente creó el “recurso extraordinario de agravio constitucional a favor del precedente”.

A partir de dicha interpretación, el recurso de agravio constitucional no sólo servía para cuestionar una resolución desestimatoria (improcedente o infundada) del Poder Judicial, sino también la sentencia estimativa que contravenía un precedente del Tribunal Constitucional, desdibujando así la competencia asignada por el inciso 2) del artículo 202.º de la Constitución, pues la adquisición de la calidad de cosa juzgada de la sentencia judicial ya no residía en la configuración legal, sino que estaba librada al criterio del Tribunal Constitucional, toda vez que el referido precedente habilitaba para conocer las sentencias estimativas a favor del agraviado, vale decir que el supuesto agresor podía recurrir al Tribunal Constitucional.

Este precedente fue objeto de aplicación y desaplicación en un proceso de *habeas corpus* que llegó a conocimiento del Tribunal Constitucional, pero cuyo antecedente se encuentra en una sentencia de la Corte IDH. En efecto, en el año 2000, la Corte Interamericana determinó la responsabilidad internacional del Estado peruano por la matanza producida en el establecimiento penal de El Frontón, los días 18 y 19 de junio de 1986,³⁷ cuando se encontraba como Presidente de la República Alan García Pérez. La Corte dispuso que el Estado efectuara una investigación sobre los hechos ocurridos en dicho establecimiento penal e individualizara a los responsables de la muerte de Norberto Durand Vargas y Gabriel Ugarte Rivera y otros. El Ministerio

³⁶ Los magistrados que suscribieron la sentencia que contiene el precedente vinculante son: Landa Arroyo, Gonzales Ojeda, Alva Orlandini, Bardelli Lartirigoyen, García Toma y Vergara Gotelli.

³⁷ Se pueden encontrar más detalles del *Caso El Frontón* en Instituto de Defensa Legal, *Ideemail*, núm. 590, 17 de diciembre de 2008. Disponible en: <http://www.justiciaviva.org.pe/nuevos/2008/diciembre/18/ideemail.pdf>.

Público, en atención al mandato de la Corte IDH, luego de llevar a cabo una investigación, decidió denunciar penalmente a Bernabé Montoya, junto a otros militares de la Marina de Guerra del Perú, como autor del delito de asesinato en agravio de Durand-Ugarte.

El señor Bernabé Montoya, al considerar que la actuación del Ministerio Público amenazaba su derecho a la libertad personal, interpuso una demanda de *habeas corpus*, pues alegaba que el delito por el que se le había investigado y se le acusaba en el fuero penal ya había prescrito, tesis que fue aceptada por la Tercera Sala Penal de Reos Libres de Lima, que declaró fundada su demanda y dispuso que se tuviera por no presentada la denuncia de la Fiscalía Penal en su contra. Sin embargo, el Instituto de Defensa Legal (IDL), que intervenía en dicho proceso como *amicus curiae*, consideraba que los sucesos ocurridos en El Frontón eran delitos de lesa humanidad, por ende imprescriptibles, razón por la cual recurrieron ante el Tribunal Constitucional, vía recurso de agravio constitucional, pero, al negarse la Tercera Sala Penal de Reos Libres de Lima a admitir a trámite dicho recurso, interpusieron un recurso de queja para que el Tribunal Constitucional se pronunciara sobre la procedencia del agravio constitucional, así como la imprescriptibilidad del delito imputado.

El 27 de junio de 2008, el Tribunal Constitucional, bajo la presidencia de César Landa, declaró fundada la queja y admitió a trámite el recurso de agravio constitucional, sobre la base del precedente contenido en la Sentencia 4853-2004-PA/TC. Sin embargo, ante la eventual repercusión del fallo, el Tribunal, con una nueva composición, el 15 de diciembre de 2008, publicó la sentencia recaída en el Expediente 03173-2008-HC, con cuatro votos a favor³⁸ y tres en contra.³⁹ Mediante dicha sentencia se dispuso dejar sin efecto el referido precedente, al considerarlo inconstitucional,⁴⁰ y declaró nula la admisión del recurso de queja e improcedente el recurso de agravio constitucional, sin pronunciarse sobre el fondo,⁴¹ con el argumento de que el IDL carecía de legitimidad, ya que inicialmente participó como *amicus curiae* ante la

³⁸ Los magistrados que suscribieron la sentencia son: Vergara Gotelli, Mesía Ramírez, Calle Hayen, Álvarez Miranda.

³⁹ Los magistrados que emitieron un voto singular son: Beaumont Callirgos, Eto Cruz y Landa Arroyo.

⁴⁰ El TC señaló que el precedente no cumplió con los requisitos para su emisión: a) en la praxis judicial no existían interpretaciones contradictorias o divergentes del inciso 2) del artículo 202.º de la Constitución, ni del artículo 18.º del Código Procesal Constitucional; b) no sirvió para aclarar alguna interpretación errónea o corregir una indebida aplicación de alguna norma del bloque de constitucionalidad por parte de los operadores jurisdiccionales o administrativos; c) no existía ningún vacío legislativo, ya que tanto la Constitución como el propio Código Procesal Constitucional tienen contemplados de manera precisa los casos en los que es posible interponer un recurso de agravio constitucional; y, por último, d) tampoco se estableció el precedente con la finalidad de cambiar otro preexistente.

⁴¹ El Tribunal Constitucional señaló que era “innecesario analizar el fondo de la cuestión controvertida por cuanto la justicia constitucional debe guardar un justo equilibrio entre la protección de los derechos fundamentales y la seguridad jurídica y equidad procesal que aseguran la estabilidad y confiabilidad de los procesos constitucionales”.

Tercera Sala Penal con Reos Libres, y no como parte procesal, vicio que afectaba el proceso judicial.

En la medida en que la referida sentencia no contaba con cinco votos concurrentes para anular el precedente constitucional, el Tribunal Constitucional con un nuevo presidente, debido a la renuncia de César Landa, tuvo que emitir la Sentencia 03908-2007-AA de 11 de febrero de 2009⁴² (precedente nulificante), con cinco votos a favor⁴³ y dos en contra.⁴⁴ Así, concretó la nulidad del referido precedente, con el argumento que el anterior Colegiado trató de imponer una posición doctrinaria sobre el significado de la expresión “resoluciones denegatorias” para asumir una competencia, vía recurso de agravio constitucional, que no le correspondía, pues el constituyente y el legislador ordinario habían establecido que dicha expresión sólo comprendía a las resoluciones denegatorias de segundo grado, y no a las estimatorias, siendo el proceso de amparo el mecanismo idóneo para controlar si una sentencia de segundo grado ha sido emitida en contravención de un precedente vinculante.

La interpretación adoptada por el nuevo colegiado del Tribunal Constitucional y la renuncia de Landa Arroyo generaron una serie de especulaciones sobre la influencia política en tales decisiones,⁴⁵ mientras que en el ámbito de la doctrina nacional se encendió el debate sobre la postura adoptada por la nueva composición del Tribunal respecto al precedente.⁴⁶ Sin embargo, más allá de todo ello, esta actuación judicial implicó, por un lado, una deferencia al legislador constituyente y ordinario, al respetar las competencias delineadas por la Constitución entre el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional y, por otro, una autocrítica a su propia actuación y un repliegue en el activismo judicial que venía marcando desde su recomposición en el año 2001-2002,⁴⁷ tras la caída del régimen de Fujimori y el restablecimiento de la democracia.

⁴² Ver texto de la sentencia. Disponible en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/03908-2007-AA.html>.

⁴³ Los magistrados que suscribieron la sentencia son: Vergara Gotelli, Mesía Ramírez, Calle Hayen, Eto Cruz y Álvarez Miranda.

⁴⁴ Los magistrados que emitieron un voto singular son: Landa Arroyo y Beaumont Callirgos.

⁴⁵ Ver “Renovado TC revisará Caso El Frontón dentro de veinte días”, *La República*, 11 de julio de 2008. Disponible en: <http://larepublica.pe/11-07-2008/renovado-tc-revisara-caso-el-fronton-dentro-de-veinte-dias>. También, Landa Arroyo, *Estatuto del juez constitucional en el Perú*, op. cit., p. 594.

⁴⁶ Ver Pedro Grández Castro, “El precedente a la deriva. Diálogo con un crítico del Tribunal Constitucional”, *Gaceta Constitucional*, núm. 19; Luis Castillo Córdova, “Hacia la consolidación del sistema de precedentes constitucionales en el Perú”, *Gaceta Constitucional*, núm. 20, pp. 105-124; “¿Será que el Tribunal Constitucional ha empezado a tomarse en serio su deber de autolimitación? Reflexiones en torno al caso El Frontón”, *Gaceta Constitucional*, núm. 13, enero de 2009, pp. 75-89; “El adiós al precedente vinculante a favor del precedente”, *Gaceta Constitucional*, núm. 17, mayo de 2009, pp. 95-109.

⁴⁷ Para profundizar, ver César Delgado-Guembes, “El sentido, la designación, y la actividad hipertróficos del Tribunal Constitucional peruano”, *50+ Uno Revista Chilena de Derecho*

En efecto, el presidente del Tribunal Constitucional, Vergara Gotelli, que reemplazó a Landa Arroyo en el cargo, en su discurso de inauguración del año judicial 2009, señaló:

[T]eniendo como origen la necesidad de otorgarle un mínimo de orden constitucional a las actuaciones de los órganos públicos o privados, reconozco que el Tribunal se ha excedido a veces en su celo por concretarlo [...] lo que podría llevarlo peligrosamente a afirmar que está en condiciones de hacer lo que le viene en gana, lo que además a un sector del pueblo le ha permitido usar despectivamente contra nosotros la expresión “metiches”. Por eso tenemos que autolimitarnos,⁴⁸

con lo cual se justificaba la postura adoptada en el caso El Frontón y dejaba, a su vez, en el limbo la prescriptibilidad de los delitos cometidos en dicho establecimiento penitenciario, catalogados como de lesa humanidad por la justicia supranacional.

2.3. El Congreso de la República colabora con la eficacia del precedente constitucional

En los casos mencionados se describió la tensión entre el Congreso de la República y el Tribunal Constitucional y, luego, la autorrestricción de este último con relación al primero. Ahora, veamos actos de colaboración del Congreso con relación a la eficacia del precedente frente a la administración pública.

En el año 1994, el Poder Ejecutivo expidió dos normas con el fin de reajustar los ingresos de los servidores activos y cesantes de la administración pública. Por un lado, emitió el Decreto Supremo 019-94-PCM y, por otro, el Decreto de Urgencia 037-94. En la aplicación de estos dispositivos legales hubo divergencias interpretativas en la administración pública y en la judicatura ordinaria, de las cuales también fue preso el propio Tribunal Constitucional, que emitió sentencias contradictorias,⁴⁹ lo cual generó confusión tanto en los operadores jurídicos como en los justiciables.

Parlamentario, núm 3, 2014, pp. 16-17. Disponible en: <http://www4.congreso.gob.pe/DGP/CCEP/bibliotecavirtual/Art%C3%ADculos/Ao07-SENTIDO-DESIGNACION-ACTIVIDAD-HIPERTROFICOS-TRIBUNAL-CONSTITUCIONAL-PERUANO.pdf>

⁴⁸ Ver Discurso del Presidente del Tribunal Constitucional. Disponible en: http://www.tc.gob.pe/notas_prensa/discurso_presidente.html.

⁴⁹ En un inicio, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 3654-2004-AA/TC consideró que el Decreto de Urgencia 037-94 no podía ser aplicado a ningún servidor administrativo activo o cesante que percibiera el aumento señalado en el Decreto Supremo 019-94-PCM. Posteriormente, en la Sentencia 3149-2003-AA/TC estimó que sólo debían ser favorecidos con el Decreto de Urgencia 037-94 aquellos servidores que hubieran alcanzado el nivel directivo o jefatural de la escala 11 del Decreto Supremo 051-91-PCM, puesto que esta era la condición de la propia norma para no colisionar con la bonificación dispuesta por el Decreto Supremo 019-94-PCM. Luego, el Tribunal, en la Sentencia 3542-2004-AA/TC estableció que debido a que los montos de la bonificación del Decreto de Urgencia 037-94 son superiores a los fijados

A fin de terminar con esta divergencia interpretativa, el Tribunal Constitucional emitió el precedente vinculante contenido en la Sentencia 2616-2004-AC/TC del 12 de septiembre de 2005, para fijar un único criterio que facilitara la aplicación del Decreto de Urgencia 037-94, a favor de sus beneficiarios. Sin embargo, la administración pública fue reacia a aplicar los criterios interpretativos establecidos en el referido precedente. De hecho, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), mediante el Oficio 304-2009-EF/10, del 6 de abril de 2009, dispuso que los titulares de los pliegos eran responsables del cumplimiento de la normatividad vigente, al expedir las resoluciones que reconozcan derechos a los beneficiarios del Decreto de Urgencia 037-94, y debían contar con sentencia judicial con cosa juzgada.

El comunicado del MEF, en la práctica, orientaba a la administración pública a no aplicar de modo inmediato el precedente del Tribunal Constitucional y a no reconocer derechos a los trabajadores y pensionistas de modo directo, sino a través de una sentencia del Poder Judicial, dilatando así el reconocimiento de sus derechos remunerativos y pensionarios. Es en ese contexto donde el Congreso de la República, a través de la Comisión de Seguridad Social, gestó el Proyecto de Ley 1998-2007-CR, con el fin de que a los trabajadores y pensionistas que cumplan con los requisitos previstos en el Decreto de Urgencia 037-94 se les pague la bonificación dispuesta en la referida norma, sin que sea necesaria una sentencia judicial en calidad de cosa juzgada.

En la 10.^a A Sesión (Matinal) del 12 de mayo de 2011 de la Segunda Legislatura Ordinaria de 2010, el presidente de la Comisión sustentó el proyecto de ley, invocando la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 2616-2004-AC/TC y su efecto vinculante, lo cual fue complementado por otro congresista que recordó lo siguiente:

En julio de 1994 se otorgó una bonificación a determinados trabajadores del sector público, pero la administración pública se niega a cumplirla con el argumento de que se requiere un procedimiento judicial con característica de cosa juzgada; es decir, en vez de cumplir la ley, vuelcan al trabajador a un engorroso procedimiento judicial que muchas veces es más caro que los beneficios que se les otorga por el Decreto de Urgencia N.º 037-94. Este absurdo fue ya decidido por el Tribunal Constitucional y lo que va a realizar el Congreso es hacer justicia y respetar el Estado constitucional de derecho.

El proyecto de ley, luego de una breve discusión entre los congresistas, fue aprobado por amplia mayoría y remitido al Ejecutivo para su promulgación y publicación en el *Diario Oficial*. Así, con la Ley 29702, el Congreso elevó a rango legal los crite-

por el Decreto Supremo 019-94-PCM, correspondía que fuera la bonificación mayor y más beneficiosa la que se otorgara a todos los servidores públicos, incluyendo a aquellos que venían percibiendo la bonificación del Decreto Supremo 019-94-PCM y disponiendo al efecto que se procediera a descontar el monto otorgado por la norma mencionada.

rios interpretativos de la Sentencia 2616-2004-AC/TC, a fin de vencer la resistencia de la administración pública, pues se obligó a los funcionarios públicos a utilizar el precedente como parámetro normativo para la resolución de las pretensiones de los trabajadores, relativas a la aplicación del Decreto de Urgencia 037-94, siendo innecesario recurrir al fuero judicial para tal efecto. De este modo, el Congreso con su intervención coadyuvó a la eficacia inmediata del precedente constitucional.

2.4. El diálogo entre el Ejecutivo y el Congreso sobre el precedente constitucional en la configuración de la ley

Se han analizado hasta el momento las situaciones de tensión y colaboración entre el Tribunal Constitucional y el órgano legislativo. Ahora, veamos cómo un precedente originó un diálogo entre el Presidente de la República y el Congreso, respecto a la configuración de una ley que pretendía regular los medios de prueba para acreditar los años de aportación al Sistema Nacional de Pensiones, a fin de obtener una pensión.

La Seguridad Social en el Perú se manifiesta en la coexistencia de dos sistemas encargados de proveer pensiones a los ciudadanos, y que atendiendo a la entidad que administra el fondo de pensiones, se clasifica en pública y privada. En el primer caso, el Estado se encarga de la gestión y administración a través de la Oficina de Normalización Provisional y del Ministerio de Economía y Finanzas, mientras que en el sistema privado, las administradoras de fondos de pensiones son las empresas autorizadas para gestionar los fondos que se generan y otorgar las pensiones respectivas. El sector público de pensiones está conformado por tres regímenes: el Sistema Nacional de Pensiones (Decreto Ley 19990), el Régimen de Pensiones y Compensaciones por Servicios Civiles prestados al Estado no comprendidos en el Decreto Ley 19990 (Decreto Ley 20530) y el Régimen de las Fuerzas Armadas y Policiales (Decreto Ley 19846).

El régimen del Decreto Ley 19990, vigente desde 1973, en su artículo 70.º consideró el tiempo laborado como período de aportación para el otorgamiento de una pensión, aun cuando el empleador no hubiese efectuado el pago de los aportes al Sistema Nacional de Pensiones. Sin embargo, este criterio legal fue modificado en el año 2007, a través de la Ley 28991 - Ley de Libre Desafiliación Informada, Pensión Mínima y Complementaria, y Régimen Especial de Jubilación Anticipada, que suprimió la referencia a la contabilización de los aportes aun cuando el empleador no hubiese efectuado su pago, con lo cual debía acreditarse la efectividad del aporte para el otorgamiento de la pensión.

En uno de los procesos judiciales que llegó a conocimiento del Tribunal Constitucional, en el que se cuestionaba a la Oficina de Normalización Previsional (ONP), por la invocación de la Ley 28991 para denegar una pensión, el Tribunal fijó su posición en un precedente constitucional, contenido en la Sentencia 4762-2007-PA/TC del 22 de septiembre de 2008, señalando: “[L]a modificación del artículo 70 del Decreto

Ley 19990 en nada afecta la responsabilidad de los empleadores por la retención y el pago de las aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones, [...]. En consecuencia, en todos los casos en que se hubiera probado adecuadamente la relación de trabajo, deberá equipararse el período de labores como período de aportaciones efectivas al Sistema Nacional de Pensiones”.⁵⁰

No obstante la interpretación esbozada por el órgano jurisdiccional, la ONP seguía requiriendo a los trabajadores acreditar el pago efectivo del aporte para el otorgamiento de la pensión. Esta situación motivó que en el interior de la Comisión de Seguridad Social del Congreso se gestara un proyecto de ley, con el fin de modificar la Ley 28991, pues, a criterio de algunos congresistas, la referida norma era abusiva al trasladar la carga de la prueba del pago de los aportes al trabajador, cuando dicha carga es responsabilidad del empleador, por lo que el proyecto de ley pretendía restablecer el criterio originario, a fin de no dilatar el otorgamiento de las pensiones a los jubilados.

Luego de un arduo debate, el proyecto de ley fue aprobado en la Primera Legislatura Ordinaria de 2010 (8.ª Sesión Vespertina, miércoles 13 de octubre de 2010), y la autógrafa de ley fue remitida al Presidente de la República para su promulgación. Sin embargo, mediante Oficio 241-2010-DP/SCM de 8 de noviembre de 2010, el Presidente observó (vetó) la ley aprobada por el Congreso, alegando que no guardaba concordancia con el precedente vinculante, contenido en la Sentencia 04762-2007-PA/TC, respecto a la obligación de retención y pago de aportes, y con relación a los medios de prueba.

En cuanto a los aportes señaló: “[U]na interpretación *contrario sensu* del artículo 70 contenido en la autógrafa de ley, podría llevar a la conclusión que en los supuestos en que no hubiera retención del aporte no se consideraría el período laborado, lo que dista de la interpretación dada por el Tribunal Constitucional y lo que actualmente viene aplicando la ONP”. Respecto a los medios de prueba, manifestó: “[E]l citado texto introducido por la autógrafa de ley no resulta conveniente, y por ende, no se encuentra acorde con la sentencia recaída en el Expediente N° 04762-2007-PA/TC –que tiene el carácter de precedente vinculante– en la que se señala que la valoración de los medios probatorios debe ser conjunta y razonable, por lo que los certificados de trabajo por sí solos no constituyen prueba plena para probar el vínculo laboral”.

Con dichas observaciones, la autógrafa de ley fue devuelta al Congreso para su reconsideración, y fue derivada a la Comisión de Seguridad Social para su discusión, a fin de que esta se allanara o insistiera en el texto del proyecto de ley. La Comisión, a través de su presidente, se allanó parcialmente a la observación presidencial, por lo que sustentó la insistencia del proyecto de ley en la Segunda Legislatura Ordinaria 2010 (Sesión B Matinal de miércoles 8 de junio de 2011), alegando “que la autógrafa aprobada no hace sino legislar conforme a lo que el máximo intérprete de la Constitución ha resuelto como precedente vinculante”.

⁵⁰ Sentencia 4762-2007-PA/TC, fundamentos 16 y 19.

Respecto a la primera observación, manifestó: “[E]n la medida que la observación tiende a proteger al beneficiario de la ley de interpretaciones maliciosas o antojadizas nos allanamos a dicha observación modificando el texto del párrafo aludido”. Con relación a la segunda observación, indicó: “La comisión solo ha copiado los requisitos que la sentencia enumera como suficientes para aprobar los años de servicios del aspirante a una pensión, es decir, del propio texto de la sentencia. No puede deducirse que ella vaya más allá de sus propios límites incorporando la necesidad de que los requisitos se cumplan de manera conjunta”.

Al finalizar su intervención planteó ante el Pleno que se votara por la insistencia de la ley, en la medida en que la Comisión no estaba de acuerdo con la segunda observación. La propuesta con la modificación correspondiente fue aprobada por amplia mayoría, venciendo el veto presidencial, y fue promulgada la Ley 29711 por el Presidente del Congreso.⁵¹ Así, la referida ley repuso a la legislación pensionaria el criterio por el cual la sola comprobación del período de labores es suficiente para considerar dicho lapso como aportado al Sistema Nacional de Pensiones, aun cuando el empleador no haya transferido el aporte retenido del trabajador al fondo, criterio que no varió en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, pese al cambio legislativo comentado.

Sin embargo, el caso relatado no deja de develar que el precedente sirvió de base o insumo al Congreso de la República para legislar en materia pensionaria, y al Poder Ejecutivo de argumento o razón para confrontar al Congreso, a través de la observación presidencial, en una dinámica de pesos y contrapesos. Si bien el precedente es el punto de contacto en el diálogo interinstitucional sobre la regulación del Sistema Nacional de Pensiones, también constituye un parámetro en función del cual se trata de configurar la ley con base en la interpretación que cada uno tiene del precedente.

3. Reflexiones finales

La sentencia constitucional en general, y aquella que contiene un precedente en particular, no es un acto procesal que agota el proceso constitucional, sino que también constituye un instrumento con el cual el Tribunal Constitucional se comunica de modo horizontal con los demás poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y JNE), y verticalmente con la sociedad y la opinión pública en su conjunto.

⁵¹ El texto de la referida Ley señala: “Corresponde al empleador cumplir con efectuar la retención y el pago correspondiente por concepto de aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones (SNP) de sus trabajadores. Sin embargo, es suficiente que el trabajador pruebe adecuadamente su período de labores para considerar dicho lapso como período de aportaciones efectivas al SNP. De la misma forma, las aportaciones retenidas que no hayan sido pagadas al SNP por el empleador son consideradas por la Oficina de Normalización Previsional (ONP) en el cómputo del total de años de aportación, independientemente de las acciones que realice la ONP para el cobro de las mismas, conforme a ley”.

En efecto, es a partir de la sentencia que, en muchas ocasiones, se inicia un proceso de deliberación entre los poderes del Estado y la sociedad, sobre diversos temas que atañen a la marcha del Estado y los derechos de las personas, pues en la sentencia se encuentra sentada la posición del Tribunal respecto al contenido esencial de los derechos constitucionales; la delimitación de las competencias de los poderes y órganos constitucionales; y, sobre todo, la salvaguarda de los intentos de violación de los derechos de las personas.

En ese sentido, la configuración jurisprudencial de la forma de gobierno y protección de los derechos fundamentales será intensa o no en función del equilibrio de poderes que se presente en el interior del Estado, pues las decisiones del Tribunal Constitucional no sólo tienen un componente jurídico, sino también político. Como bien ha recordado Leibholz,⁵² “bajo cada litigio constitucional se esconde una cuestión política susceptible de convertirse en un problema de poder”. De igual modo, César Landa ha señalado que “las sentencias constitucionales tienen, en determinadas circunstancias, un extraordinario impacto en el juego político del Estado y la nación”.⁵³

En ese escenario, la introducción de una norma jurisprudencial con efectos *erga omnes*, a través del precedente, deja ver la ambigüedad del rol del Tribunal Constitucional, pues evidencia la débil demarcación que existiría entre jurisdicción y legislación, lo cual puede alentar la tensión entre los órganos de carácter político y el órgano de garantía, ya que el primero puede reaccionar ante la intervención del segundo, completando o perfeccionando (caso Decreto de Urgencia 037-94 y Sistema Nacional de Pensiones), o incluso anulando o rehaciendo lo hecho por el órgano jurisdiccional (caso Jurado Nacional de Elecciones), toda vez que no existe una disposición normativa que obligue al legislador a legislar conforme a la sentencia constitucional, y no la hay porque el órgano legislativo, bajo el esquema del principio de división de poderes, goza de autonomía en la configuración de la ley.

Entonces, el precedente constitucional, más que vincular, lo que hace en realidad es condicionar, aunque no siempre, la discrecionalidad del órgano legislativo. La discrecionalidad del legislador será más o menos condicionada en función de la razonabilidad de la fórmula preceptiva contenida en el precedente. Será mayor, si la norma introducida por el Tribunal Constitucional es considerada constitucionalmente necesaria y compatible con el marco constitucional, por lo que no resultaría aconsejable removerla o modificarla. En cambio, será menor o nula, si del precedente no se desprende una única solución, en cuyo caso el legislador puede optar por cualquiera que sea conforme a la Constitución.

Por lo tanto, el precedente no vincula al legislador en igual modo que al juez; pensar lo contrario sería negar la realidad y asumir una postura que subvierte la

⁵² Citado en César Landa Arroyo, *Organización y funcionamiento del Tribunal Constitucional. Entre el derecho y la política*, Lima, Palestra Editores, 2011, p. 44.

⁵³ *Idem*.

estructura de poder que la Constitución ha instaurado en el interior del Estado, ya que se estaría alentando una prevalencia del órgano-tribunal y del acto-sentencia en relación con el legislador ordinario, resquebrajando así el equilibrio institucional que la Constitución propugna mediante los principios de división, colaboración⁵⁴ y recíproco control de poderes, tan necesario para garantizar la vigencia de los derechos fundamentales y la dialéctica del diálogo democrático entre los poderes del Estado y la opinión pública.

Bibliografía

- ABANTO TORRES, Jaime David, *Posibilidad de control de las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones*. Disponible en: <http://www.derechocambiosocial.com/revista018/control%20de%20resoluciones%20del%20JNE.htm>.
- BIN, Roberto y Giovanni PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, Turín, G. Giappichelli Editore, 2010.
- CASTILLO CÓRDOVA, Luis, “¿Será que el Tribunal Constitucional ha empezado a tomarse en serio su deber de autolimitación? Reflexiones en torno al caso El Frontón”, *Gaceta Constitucional*, núm. 13, enero de 2009.
- _____, “El adiós al precedente vinculante a favor del precedente”, *Gaceta Constitucional*, núm. 17, mayo de 2009.
- _____, “Hacia la consolidación del sistema de precedentes constitucionales en el Perú”, *Gaceta Constitucional*, núm. 20, 2009.
- CORTE IDH, *Caso Fairén Garbí y Solís Corrales vs. Honduras*, Sentencia de 26 de junio de 1987, Excepciones Preliminares.
- _____, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, Sentencia de 29 de julio de 1988, Fondo.
- _____, *Caso Godínez Cruz vs. Honduras*, Sentencia de 20 de enero de 1989, Fondo.
- _____, *Caso Yatama vs. Nicaragua*, Sentencia de 23 de junio de 2005, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.
- Discurso del Presidente del Tribunal Constitucional. Disponible en: http://www.tc.gob.pe/notas_prensa/discurso_presidente.html.
- DELGADO-GUEMBES, César, El sentido, la designación, y la actividad hipertróficos del Tribunal Constitucional peruano, *50+Uno Revista Chilena de Derecho Parlamentario*, núm 3, 2014, pp. 16-17. Disponible en: <http://www4.congreso.gob.pe/DGP/CCEP/bibliotecavirtual/Art%C3%ADculos/A007-SENTIDO-DESIGNACION-ACTIVIDAD-HIPERTROFICOS-TRIBUNAL-CONSTITUCIONAL-PERUANO.pdf>.

⁵⁴ La referencia al principio de colaboración se puede encontrar en las sentencias del Tribunal Constitucional 006-2006-CC, fundamento 15, y 0005-2007-AI, fundamento 22.

- FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 5ª ed., Madrid, Editorial Trotta, 2006.
- _____, *Epistemología jurídica y garantismo*, Editorial Fontamara, 2006.
- FIGUEROA GUTARRA, Edwin, “Precedentes vinculantes: ¿consolidación normativa o restricciones a las facultades interpretativas de los jueces?”, *Gaceta Constitucional*, núm. 45, septiembre de 2011, pp. 281-307. Disponible en: <https://edwinfigueroa.wordpress.com/q-precedentes-vinculantes/>.
- GUASTINI, Riccardo, *Quindici lezioni di diritto costituzionale*, 2ª ed., Turín, G. Giappichelli Editore, 1992.
- _____, *Estudios de teoría constitucional*, México, Editorial Fontamara, 2001.
- GRÁNDEZ CASTRO, Pedro, “Las ‘peculiaridades’ del precedente constitucional en el Perú”, en Pedro GRÁNDEZ y Edgar CARPIO MARCOS (coords.), *Estudios al precedente constitucional*, Lima, Palestra Editores, 2007.
- _____, “El precedente a la deriva. Diálogo con un crítico del Tribunal Constitucional”, *Gaceta Constitucional*, núm. 19, 2009.
- INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL, Carlos RIVERA PAZ, Juan Carlos RUIZ MOLLEDA, “La vergonzosa sentencia en el caso de El Frontón. El TC se lavó las manos”, *Ideemail*, núm. 590, 17 de diciembre de 2009. Disponible en: <http://www.justiciaviva.org.pe/nuevos/2008/diciembre/18/ideemail.pdf>.
- LANDA ARROYO, César, “Tribunal Constitucional y Poder Judicial: una perspectiva del Derecho Procesal Constitucional”, *Parlamento y Constitución. Anuario*, núm. 9, 2005, pp. 9-32. Disponible en: http://www.law.ufl.edu/_pdf/academics/centers/cgr/7th_conference/Tribunal_Const_y_Poder_Judicial.pdf.
- _____, *Organización y funcionamiento del Tribunal Constitucional. Entre el derecho y la política*, Lima, Palestra Editores, 2011.
- _____, *Estatuto del juez constitucional en el Perú*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Biblioteca Jurídica Virtual, 2012. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3166/58.pdf>.
- LEÓN PILCO, Roric, “El control preventivo y sucesivo de constitucionalidad en el ordenamiento jurídico peruano: una actividad complementaria entre el presidente de la república y el tribunal constitucional”, *Revista Jurídica - CCJ*, vol. 19, núm. 38, 2015, pp. 97-122. Disponible en: <http://proxy.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/4878>.
- “Renovado TC revisará Caso El Frontón dentro de veinte días”, *La República*, 11 de julio de 2008. Disponible en: <http://larepublica.pe/11-07-2008/renovado-tc-revisara-caso-el-fronton-dentro-de-veinte-dias>.
- RUIZ MOLLEDA, Juan Carlos, “¿Cómo sancionar a los jueces que no acatan los precedentes vinculantes?”, *Justicia Viva*, 24 de enero de 2008. Disponible en: http://www.justiciaviva.org.pe/noticias/2008/enero/24/como_sansionar.htm.
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Sentencia 1230-2002-HC.
- _____, Sentencia 3149-2003-AA.
- _____, Sentencia 2616-2004-AC

_____, Sentencia 3542-2004-AA.

_____, Sentencia 3654-2004-AA.

_____, Sentencia 4853-2004-PA.

_____, Sentencia 4762-2007-PA.

_____, Sentencia 5854-2005-AA.

_____, Sentencia 0006-2006-CC.

_____, Sentencia 0005-2007-AI.

_____, Sentencia 3908-2007-AA.

URVIOLA HANI, Oscar, “El deber de ingratitud”, *Revista Peruana de Derecho Constitucional, Descentralización: Retos y perspectivas*, núm. 7, Lima, Centro de Estudios Constitucionales, 2014.