

ANÁLISIS DE LAS COMPETENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1993

*Fabiola García Merino**

SUMARIO:

1. Antecedentes de la Justicia Constitucional en el Perú • 2. El Sistema Híbrido en la Jurisdicción Constitucional Peruana • 3. El Tribunal Constitucional Peruano y el control concentrado de la constitucionalidad • 4. Estudio de las leyes marco de las competencias del Tribunal Constitucional Peruano

1. ANTECEDENTES DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN EL PERÚ

Al nacer el Perú como República en 1821, se basó en la influencia de la Constitución española de Cádiz de 1812, conocida como la Constitución gaditana, ya que contaba a su vez, con influencia de las ideas expuestas en la Revolución Francesa. En ese sentido, el Parlamento se erigió como el primer poder del Estado, y como tal, sólo a él le competía el control de la constitucionalidad, de tipo político y sobre las infracciones normativas.

Se optó por reservar en exclusividad para el Parlamento la potestad de dar leyes interpretarlas, modificarlas o derogarlas; pero también asumieron una suerte de sistema político de control de la constitucionalidad de las leyes, confiando al propio Congreso la responsabilidad de cumplir esta tarea.

Este modelo de constitucionalidad fue recogido por el legislador constituyente peruano en las Cartas de 1823, 1826, 1828, 1834, 1839, 1860, 1867 y 1920, con excepción de la Constitución de 1856, en la que sí se estableció una norma sobre el control de la constitucionalidad en el artículo 10, pero fue derogada por la Constitución de 1860: «Es nula toda ley que contraviene la Constitución por la forma o por el fondo».

El Anteproyecto de Constitución elaborado en 1931, por la Comisión presidida por Manuel Vicente Villarán, proponía el problema de las leyes inconstitucionales. Su exposición de motivos indicaba a la letra:

«La constitucionalidad como régimen político es la supremacía de la Constitución sobre la ley. La Constitución es ley para el legislador y no puede confiarse del todo

en que el cuerpo legislativo, por estímulos morales y respeto a la opinión, guarde invariable respeto a las prohibiciones que la Constitución le impone (...). La dificultad que plantean las leyes inconstitucionales es que el poder a quien se dé facultad de declararlas nulas adquiere, por este atributo, superioridad jerárquica sobre el Congreso. No se puede consentir que el gobierno, o las autoridades subalternas o los ciudadanos, se sustraigan al cumplimiento de las leyes, por cuanto en su concepto, que puede ser erróneo, se hallan en pugna con la Constitución. La proposición de que toda ley opuesta a la Constitución es nula, ofrece el grave peligro, por su forma abstracta, de incitar a una forma anárquica de control sobre el legislador, que destruye el imperio de la ley. La solución que ha dado a este problema la práctica constitucional de los Estados Unidos, y que varios países

* Abogada. Catedrática del curso Derecho Internacional Privado en la Facultad de Derecho de la Universidad Femenina del Sagrado Corazón. Asistente legal del Superintendente Nacional de los Registros Públicos.

han imitado, consiste en reservar al Poder Judicial la potestad de no aplicar las leyes inconstitucionales en los casos sometidos a su jurisdicción habitual. En esa forma limitada, nuestro proyecto incorpora el principio de la no aplicación de las leyes inconstitucionales».¹

Bajo este esquema presentado por la Comisión Villarán, se elaboró el artículo 142 de dicho anteproyecto constitucional:

«Los jueces y tribunales, al conocer de cualquiera clase de juicios (sic), no aplicarán las leyes contrarias a la Constitución. Las sentencias de primera instancia que declaren que una ley se opone a la Constitución se elevarán en consulta a la Corte Superior, si no hubiere apelación, en la forma ordinaria.

Las sentencias de segunda instancia dictadas en consulta o en apelación, que declaren que una ley se opone a la Constitución, se elevarán a la Corte Suprema, si no se interpusiera recurso de nulidad.

Estas consultas se someterán a la Corte Suprema en pleno. Igualmente se someterán en consulta a la Corte Suprema en el pleno, las cuestiones sobre anticonstitucionalidad de una ley que se originen en la Sala respectiva al conocer de los recursos o juicios que son de la competencia ordinaria de la Corte Suprema. En todas estas consultas se requerirá el voto de las dos terceras partes del pleno de la Corte Suprema para que se de-

clare la anticonstitucionalidad de una ley. Esta declaración regirá exclusivamente para el caso particular en el cual haya sido dictada.

Los jueces y tribunales no aplicarán los decretos y reglamentos del Poder Ejecutivo o de cualquiera otra autoridad (sic), contrarios a la Constitución o a las leyes».²

Esta proposición tenía la intención de implementar en el Perú el sistema norteamericano, conocido como *judicial review*; es decir, instaurar el control judicial de la constitucionalidad de las leyes mediante la inaplicación en el caso en concreto de la norma impugnada y, que es considerada contraria a la Constitución. Esta propuesta fue eliminada por el Congreso Constituyente que elaboró la Constitución de 1933.

En la Constitución de 1933, en general se persistió en el modelo ya descrito, salvo que en su artículo 133, se admitió la acción popular, como un instrumento para invalidar las normas infralegales; es decir, los reglamentos, resoluciones y decretos gubernamentales de carácter general, que infringieran la Constitución o las leyes, sin perjuicio de la responsabilidad política de los ministros, a la letra:

«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 responsa-

bilidad política de los Ministros. La ley establecerá el procedimiento judicial correspondiente».

Debe decirse que el sistema de control judicial por inaplicación de las normas inconstitucionales llegó a plasmarse en el artículo XXII del Título Preliminar del Código Civil, al consignarse:

«Cuando hay incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal se prefiere a la primera».³

La operatividad al artículo 133 de la Constitución y al artículo XXII del Título Preliminar del Código Civil se produjo recién mediante la dación en 1963 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, Decreto Ley N.º 14605, cuyo artículo 7 indicaba:

«La acción que concede el artículo 133 de la Constitución se ejercitará ante el Poder Judicial y se sustanciará por la vía ordinaria, como proceso de puro derecho, con intervención del Procurador General de la República en representación del Estado».

De la misma manera el artículo 8 disponía:

«Cuando los Jueces o Tribunales, al conocer de cualquiera clase de juicios, encuentren que hay incompatibilidad entre una norma constitucional y una legal, preferirán la primera.

¹ VILLARÁN, Manuel Vicente. «Anteproyecto de Constitución de 1931». Lima, 1962, pp. 77-78, citado por EGUIGUREN PRAELI, Francisco. «El Tribunal de Garantías Constitucionales: limitaciones del modelo y las decepciones de la realidad». En *Lecturas sobre Temas Constitucionales*, n.º 7, Lima: Comisión Andina de Juristas, 1991, p. 19.

² *Ibidem*.

³ Código Civil Peruano de 1936.

Si no fueran apeladas las sentencias de Primera Instancia en que se aplique este precepto, se elevarán en consulta a la Primera Sala de la Corte Suprema.

Las sentencias de Segunda Instancia se elevarán en consulta a la Primera Sala de la Corte Suprema, si no se interpusiere recurso de nulidad.

Los Jueces y Tribunales no aplicarán los decretos y reglamentos del Poder Ejecutivo o de cualquier otra autoridad contrarios a la Constitución o a las leyes».

Por último, el artículo 12 del mismo cuerpo de leyes establecía que:

«Hay acción ante el Poder Judicial contra todos los actos de la administración pública, departamental y municipal, que constituyan despojo, desconocimiento o violación de los derechos que reconocen la Constitución y las leyes».

Es evidente, que antes de la Constitución de 1979, mediante la que se creó el Tribunal de Garantías Constitucionales tanto los constituyentes como los parlamentarios nacionales se mostraron renuentes a consagrar en nuestros textos constitucionales el control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes.⁴

El legislador constituyente de la Constitución de 1979 determina dos

medidas de importancia para el control de la constitucionalidad en el país: eleva a rango constitucional el control disperso de la constitucionalidad, que había sido consagrado de manera infralegal a través del artículo XXII del Título Preliminar del Código Civil de 1936 e inaugura el control concentrado de la constitucionalidad con la creación del Tribunal de Garantías Constitucionales, determinándose de esta manera un sistema híbrido de constitucionalidad en el país, que el jurista Domingo García Belaunde lo llama sistema dual o paralelo de control de la constitucionalidad.

El Tribunal de Garantías Constitucionales ejerció sus funciones del 19 de noviembre de 1982 hasta el 5 de abril de 1992, fecha en que fue desactivado, a raíz del autogolpe del entonces presidente Ingeniero Alberto Fujimori. Durante el período de su función arrojó un resultado marcado por menos de lo que se esperaba y muchos lo calificaron como decepcionante.⁵

Varios juristas han delimitado las razones por las cuales se considera que el Tribunal de Garantías Constitucionales tuvo un resultado decepcionante;⁶ así, mencionan: la titularidad restringida para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, ausencia de mecanismos de suplencia y de dirimencia, imposibilidad de producir resolución por tener un número cerrado de magistrados, en

el supuesto de lograr los votos necesarios, carencia de conciencia en la mayoría de sus miembros del rol que les competía y ausencia de una conciencia nacional sobre la importancia de contar con un ente de control concentrado de la constitucionalidad.⁷

El debate en la Asamblea Constituyente en 1979 se dio en base al proyecto elaborado por don Javier Valle Riestra, que fue presentado en la 22ª. Sesión de la Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente, realizada el 14 de febrero de 1979.

El citado proyecto confería competencia al Tribunal de Garantías Constitucionales para declarar la anticonstitucionalidad de las leyes y resoluciones del Congreso, así como de los decretos, reglamentos y resoluciones del Poder Ejecutivo y las de los entes públicos.

Asimismo, para declarar, en vía de casación, la inconstitucionalidad de las resoluciones judiciales definitivas, a solicitud del «Fiscal General de la Nación»; para conocer en vía de apelación, de las resoluciones denegatorias de las acciones de hábeas corpus y amparo expedidas por las Cortes Superiores, instancias ante las que se iniciarían dichos procesos; para conocer de los juicios por responsabilidad penal y constitucional seguidos contra el Presidente de la República, los mi-

⁴ EGUIGUREN PRAELI, FRANCISCO. «El Tribunal de Garantías Constitucionales: limitaciones del modelo y las decepciones de la realidad». En *Lecturas sobre Temas Constitucionales*, n.º 7, Lima: Comisión Andina de Juristas, 1991, p. 19.

⁵ Debe tomarse en cuenta que, en lo que se refiere a control concentrado de la constitucionalidad, de las más de 25 demandas de inconstitucionalidad interpuestas durante ese período, sólo se resolvieron 15, no obstante la abundante legislación dictada en el mismo lapso, que comprendió leyes, decretos legislativos y normas regionales de carácter general.

⁶ Conviene aclarar que las deficiencias que demostró el Tribunal de Garantías Constitucionales no se relacionan con el modelo en sí de control concentrado de la constitucionalidad, sino más bien con otros factores independientes al modelo.

⁷ BLUME FORTINI, ERNESTO. «Reforma al Tribunal Constitucional Peruano». En: www.bibliotecavirtual.org, p. 37.

nistros y los altos funcionarios. Se le hacía competente para conocer en apelación de las sanciones impuestas a magistrados por el Consejo Nacional de la Magistratura; también de las resoluciones que disolvían sindicatos o personas jurídicas.

En relación a la declaración de inconstitucionalidad de las leyes, el proyecto establecía que la acción podría ser entablada ante el Tribunal de Garantías Constitucionales por el Presidente de la República, por un número determinado de parlamentarios y de ciudadanos, para evitar los abusos que podrían producirse si se concediera acción popular en esta materia. También llegarían a conocimiento y resolución del Tribunal de Garantías Constitucionales las excepciones sobre inconstitucionalidad de alguna ley, deducidas por las partes en cualquier proceso judicial, de esta manera, tratando de derogar el control difuso que hasta ese momento se había usado para el control de la constitucionalidad de la ley.

El artículo 3 del proyecto de Valle Riestra señalaba como primera competencia a la declaración de inconstitucionalidad de las leyes, nombrada en líneas arriba, cuyo texto final se aprobó en la sesión 62ª del 6 de junio de 1979, en el artículo 300, con el texto siguiente:

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

neral y ordenanzas municipales que contravengan la Constitución por la forma o por el fondo».⁸

Una segunda competencia señalaba:

«Declarar la inconstitucionalidad de las resoluciones judiciales definitivas solamente a solicitud del Fiscal General de la Nación».

Esta competencia no fue acogida por el constituyente Enrique Chirinos Soto, pues sostenía que ésta atentaba contra el principio de la cosa juzgada. Valle Riestra defendió el inciso de esta competencia, aunque al final se decidió su supresión.

Una tercera competencia otorgada al Tribunal de Garantías Constitucionales en el Proyecto de Valle Riestra era:

«Conocer en apelación de las resoluciones denegadas de hábeas corpus».

La idea era establecer para el hábeas corpus un procedimiento sumario de única instancia a nivel del Poder Judicial, reservando su revisión ante el Tribunal de Garantías Constitucionales solamente en caso de denegatoria de la acción.

Una cuarta competencia decía:

«Conocer en última instancia las acciones de amparo».

En la sesión del 6 de marzo de 1979, Chirinos Soto, propuso que se adhiera también la acción de

hábeas corpus, y en tal sentido la redacción cambió:

«Conocer de los autos denegatorios de la acción de hábeas corpus y de las resoluciones de cualquier índole referidas al amparo, agotada la vía judicial».

En la sesión del 26 de marzo de 1979, se hicieron otras precisiones a la redacción, quedando de esta manera:

«Conocer de los autos denegatorios de la acción de hábeas corpus y los autos denegatorios de la acción de amparo, agotada la vía judicial».⁹

Finalmente, el texto fue aprobado con la siguiente redacción:

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

Así, el Tribunal de Garantías Constitucionales se convertía en una cuarta instancia, limitando además su competencia únicamente a las acciones de garantía desestimadas por el órgano judicial.¹⁰

Una quinta competencia asignada por el Proyecto de Valle Riestra al Tribunal de Garantías Constitucionales era:

«Conocer en apelación de las resoluciones que expida el Consejo de la Magistratura imponiendo destitución a cualquier clase de magistrados».

⁸ COMISIÓN PRINCIPAL DE CONSTITUCIÓN DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE 1978-1979. «Diario de Debates», Lima: Edición Oficial s/f, tomo VII, p. 552.

⁹ COMISIÓN PRINCIPAL DE CONSTITUCIÓN DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE 1978-1979. «Diario de Debates». Lima: Edición Oficial s/f, tomo V, p. 172.

¹⁰ COMISIÓN PRINCIPAL DE CONSTITUCIÓN DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE 1978-1979. «Diario de Debates». Lima: Edición Oficial s/f, tomo VII, p. 576.

En un primer momento se hicieron algunos cambios a esta redacción, pero luego se suprimió la referencia al Consejo Nacional de la Magistratura, haciendo competente al Tribunal de Garantías Constitucionales para conocer de cualquier destitución impuesta a magistrados, la que fue cuestionada por el Presidente de la Corte Suprema de ese entonces. Fue el propio Valle Riestra quien decidió eliminar el inciso como competencia al Tribunal de Garantías Constitucionales.

Una sexta competencia habilitaba al Tribunal de Garantías Constitucionales para:

«Resolver en cuarenta y ocho horas en vía de apelación la resolución del Jurado Nacional de Elecciones que anula un proceso electoral».

Al principio esta propuesta fue aprobada sin mayor debate, pero luego en la sesión del 6 de junio este inciso fue puesto en discusión, modificando el plazo de resolución hasta de siete días, para que después se apruebe la eliminación de dicho inciso.

Una séptima competencia fue:

«Resolver conflictos de competencia del Poder Central, los concejos municipales y las regiones, así como de éstos entre sí».

A pesar de que al inicio fue aprobada sin ninguna discusión y objeción, en una sesión extraordinaria, el Doctor Ernesto Alayza Grundy señaló que no existiendo claridad

sobre el tipo de conflictos de competencia de que se hablaba y ante el riesgo de convertir al Tribunal de Garantías Constitucionales en un organismo con demasiado poder, era mejor suprimir la norma, lo que fue aprobado.

La octava competencia consistía en:

«Conocer en última instancia de los juicios criminales contra el Presidente de la República, Ministros, Diputados, Senadores, Magistrados de la Corte Suprema, miembros del Tribunal de Garantías y Fiscal General de la Nación, por delitos cometidos en ejercicio de sus funciones, previo cumplimiento de los trámites y antejuicio el Congreso».

Esta competencia fue eliminada, a pedido del propio señor Valle Riestra, pues aceptaba las objeciones planteadas a que el Tribunal de Garantías Constitucionales asumiera dicha competencia, que tradicionalmente le correspondía a la Corte Suprema de la República, lo que fue aprobado.

Una novena competencia proponía:

«Dictaminar sobre consultas que le formulen el Jefe de Estado o el Congreso sobre la constitucionalidad de un proyecto de ley o una ley aprobada por las Cámaras».

El señor Cornejo Chávez cuestionó este tipo de consulta por implicar un alargamiento del proceso de elaboración y aprobación de las leyes. Ante estas críticas, la propuesta fue retirada.

Por último, también se presentó como competencia para el Tribunal de Garantías Constitucionales:

«Absolver consultas del Presidente de la República o del Congreso sobre la constitucionalidad de los tratados internacionales».

El Doctor Manuel Aramburú Menchaca sostuvo que esa competencia era innecesaria, pues en la parte referida a los tratados (del proyecto que en ese momento se estaba elaborando) se contemplaba una norma que permitía aprobarlos incluso en caso de conflicto entre éstos y la Constitución, mediante el mismo sistema exigido para la reforma de la Constitución, pero sin alterar la misma. A través de la intervención del Doctor Héctor Cornejo Chávez se aceptó la propuesta, aunque se refería sólo a los tratados internacionales pendientes de ratificación.

En la sesión del 6 de junio esta competencia del Tribunal de Garantías Constitucionales fue eliminada, ante los argumentos de los Doctores señores Ortiz de Zevallos y Aramburú, quienes cuestionaron el otorgar a este organismo facultades consultivas, menos aún pretender crear mecanismos para la probación y ratificación de los tratados internacionales que permitían evaluar su constitucionalidad y remediar su eventual inconstitucionalidad.¹¹

De todas las competencias propuestas en el Proyecto de Valle Riestra sólo se aprobaron definitivamente dos: declarar, a petición de parte, la inconstitucionalidad de las leyes,

¹¹ COMISIÓN PRINCIPAL DE CONSTITUCIÓN DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE 1978-1979. «Diario de Debates». Lima: Edición Oficial s/f, tomo VII, pp. 576-577.

decretos legislativos, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales, que por la forma o por el fondo contravienen la Constitución; y conocer en casación las resoluciones denegatorias de las acciones de hábeas corpus y amparo, una vez agotada la vía judicial (artículo 298 de la Constitución Política del Perú de 1979).

En lo que se refiere a la Constitución de 1993, actualmente en vigencia,¹² como ya dijimos, se instaura el gobierno de facto de 1992, el cual promovió y obtuvo la elaboración, aprobación y posterior ratificación, vía referéndum de una nueva Constitución, la de 1993. En la misma, se ha mantenido el modelo presentando en la Carta de 1979, con diferencias, entre ellas la denominación de Tribunal de Garantías Constitucionales por la de Tribunal Constitucional.

Es preciso señalar que al Tribunal Constitucional, establecido en la Constitución de 1993, no se le ha otorgado la normativa que facilite su funcionamiento. Manteniendo en realidad, los obstáculos que tuvo el anterior Tribunal en 1979, los que fueron agravados con la reducción del número de sus miembros y la exigencia de los votos conformes para declarar la inconstitucionalidad, e incluso fue parcialmente desactivado, con la injusta destitución de tres de sus miembros, por decisión de la mayoría oficialista de ese entonces, decisión que luego sería revocada. Por consiguiente, tampoco en esta oportunidad se permitió que el modelo demuestre la forma

de mejorar la justicia constitucional del país, a través de un control concentrado de la constitucionalidad.

2. EL SISTEMA HÍBRIDO EN LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL PERUANA

El modelo de justicia constitucional no es puro, es decir que no es del todo característico del sistema norteamericano (control difuso, denominado así por la doctrina) o del sistema austriaco. En este sentido, surge una mezcla de ambos que da origen a dos nuevos sistemas, denominados derivados de los dos nombrados líneas arriba.

Domingo García Belaunde establece los sistemas mixtos y los sistemas duales o paralelos. El primero corresponde a una mezcla de elementos constitutivos de los modelos clásicos y el segundo existe cuando en un mismo ordenamiento de un país coexisten el modelo europeo y norteamericano, sin mezclarse.

El artículo 138 de la Constitución Política del Perú de 1993 establece:

«En todo proceso, de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una normal legal, los jueces prefieren la primera. Igualmente, prefieren la norma legal sobre toda otra norma de rango inferior».

Asimismo, el Título V de la misma Carta, relativo a las Garantías Constitucionales otorga al Tribunal Cons-

titucional, según el artículo 202 las facultades de:

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

De esto se desprende que el Perú posee un sistema híbrido de justicia constitucional, en donde al Poder Judicial se le otorga la facultad de declarar inconstitucional una norma para el caso en concreto, aplicando el control difuso del sistema norteamericano y, por otro lado, el Tribunal Constitucional aplica el control concentrado sobre la constitucionalidad de las leyes en abstracto y con efecto *erga omnes*, se encarga de la protección de los derechos fundamentales, presentados a través de las acciones de garantía, en última instancia y, por último, de los conflictos de competencia o atribuciones asignadas por la Constitución.

En un primer momento, como hemos visto en el acápite anterior sobre los antecedentes de la justicia constitucional peruana, se observa que sólo existía el control difuso de la constitucionalidad de las leyes y recién con la dación de la Constitución Política de 1979 se inserta el control concentrado de la constitu-

¹² Es necesario decir, que actualmente existe un proyecto de reforma de la Constitución en la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República. Aún más, una acción de inconstitucionalidad fue planteada contra la Constitución de 1993, para su declaración como tal por el Tribunal Constitucional, la misma que ya ha sido declarada infundada.

cionalidad al crear el Tribunal de Garantías Constitucionales.

Es importante determinar la diferencia de los dos tipos de control de constitucionalidad impuestos también por la Constitución de 1993. Y es que, mientras el control difuso en el Perú se aplica sólo para observar la constitucionalidad de las leyes, el control concentrado puede implicar sobre la constitucionalidad, no sólo de las leyes, sino una buena parte de la constitucionalidad orgánica, a la que se le suma también el conflicto de competencias o atribuciones y, por último, la protección de los derechos fundamentales, como parte de la constitucionalidad dogmática.

Es evidente que los Tribunales Constitucionales han dejado atrás la sólo función de observar la constitucionalidad de las leyes. En la actualidad y de acuerdo al Derecho comparado, extiende sus competencias a la observancia de la constitucionalidad en general, como órgano especializado.

La primera idea que se tuvo al crear el Tribunal de Garantías Constitucionales mediante la Constitución de 1979, fue realmente ésa, la de crear un órgano que se dedicara esencialmente a la observancia de la constitucionalidad no sólo de las leyes, sino al círculo que encierra esta materia tanto en su parte orgánica como dogmática.

Pero, como pudimos observar en el acápite anterior, a pesar de que el Proyecto de Valle Riestra era bastante completo para cumplir este objetivo, la Asamblea Constituyente no vio oportuna en ese momento, la aprobación de esas competencias. Muchos de sus desaciertos debieron ser superados en la Consti-

tución de 1993, pero como veremos más adelante, ese no era realmente el objetivo de esta Constitución.

3. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO Y EL CONTROL CONCENTRADO DE LA CONSTITUCIONALIDAD

El actual Tribunal Constitucional Peruano tiene como base normativa la Constitución de 1993. Esta Constitución fue dada en el marco del Congreso Constituyente Democrático, elegido luego del autogolpe del 5 de abril de 1992 perpetrado por el mismo Presidente de la República de ese entonces, Ingeniero Alberto Fujimori.

En lo referente al debate constitucional de 1993 en materia de garantías constitucionales y sobre la creación o no del Tribunal Constitucional, existieron varias posturas sobre el mismo, lo que al final, como ya sabemos, llevó a mantener la figura del control concentrado de la constitucionalidad a través de la creación, ya no de un Tribunal de Garantías Constitucionales, si va de un Tribunal Constitucional; y de otro lado la facultad del Poder Judicial para manifestarse en un caso en concreto sobre la aplicación o no de una norma, con la observancia previa de su constitucionalidad.

El Título V sobre las Garantías Constitucionales, en el Proyecto elaborado por el Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento, Dr. Carlos Torres y Torres-Lara presentaba igual estructura que el de la Constitución de 1979, con la innovación del hábeas data, la acción de cumplimiento y conflicto de competencia y atribución. En

extremo interesantes innovaciones, sobre todo la del conflicto de competencia y atribución. Para las dos anteriores hay juristas que se han resistido a reconocer en éstas verdaderas innovaciones al determinarlas como susceptibles de ser protegidas por la acción de amparo, pues en todo caso, lo que se debió hacer fue extender el radio de aplicación de la misma y mejorar su regulación, en vez de crear nuevas figuras.

Estas opiniones no dejan de tener razón, en el sentido de la creación de figuras innecesarias y de la posibilidad de reforzar nuestra acción de amparo (mejor denominada como proceso), lo que se debería tomar en cuenta para la futura reforma de la Carta de 1993.

En el debate constitucional de 1993 para la dación de la nueva Constitución, se tomó en cuenta la creación de una Sala Constitucional en la Corte Suprema de la República para que se encargue de los asuntos constitucionales, valga la redundancia. Pero luego, a pesar de la oposición del señor Chirinos Soto, se prefirió la creación de un Tribunal Constitucional como órgano independiente y autónomo.

4. ESTUDIO DE LAS LEYES MARCO DE LAS COMPETENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO

El artículo 202 de la Constitución de 1993, establece las competencias del Tribunal Constitucional Peruano. Asimismo, el marco legal de este organismo está integrado por:

- Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, N° 26435.
- Ley de Hábeas Corpus y Amparo, N° 23506.

- Ley Complementaria de la Ley de Hábeas Corpus y Amparo, N° 25398.
- Ley sobre aplicación de la Acción Constitucional de Hábeas Data, N° 26301.
- Modificaciones de las leyes declaradas luego inconstitucionales.

Todas estas leyes, salvo las últimas que especificaremos luego, se basaron en las competencias que la Constitución de 1993 otorgó al Tribunal Constitucional Peruano. Aún cuando nosotros pensamos que las competencias otorgadas adolecían de ciertos vacíos, que pudieron mejorar la justicia constitucional de carácter concentrado, también fue cuota de la política y del manejo evidente que se quería tener por parte de la mayoría de ese entonces (la del gobierno del Ingeniero Alberto Fujimori) para lograr objetivos ajenos a cualquier beneficio estatal, comprobado en los últimos tiempos con honrosas excepciones.

Estas dos causas se retroalimentan entre sí, pues no existió una técnica legislativa adecuada, entendida desde el concepto que esgrimimos en nuestro marco conceptual y, desde ese punto de vista, las leyes se utilizaron para cumplir objetivos netamente políticos fuera de toda meta ciudadana o de Estado.

A continuación, presentamos cuadros sobre leyes dadas a partir del autogolpe de 1992, en el marco de la Constitución de 1993 en materias de Garantías Constitucionales y sobre el Tribunal Constitucional.

A partir de la presentación de estos cuadros podemos observar cómo se dañó el sistema constitucional. La

ruptura del orden constitucional perpetrado el cinco de abril de 1992, fue la inclusión en muchas de las normas posteriores de diversas disposiciones para impedir el empleo de la acción de amparo para remediar las violaciones que estas leyes producían.

Los Decretos Leyes precisados en los cuadros sobre Garantías Constitucionales establecían, principalmente, la improcedencia del amparo para impugnar la destitución de magistrados, auxiliares de justicia o funcionarios públicos, que se practicaron sin los procedimientos legales establecidos. Igual causal de improcedencia se estableció para impedir que se enervaran disposiciones gubernamentales en materia de privatizaciones, regulación de pensiones, deudas laborales, etc.

Las medidas tomadas a través de los Decretos Leyes antes mencionados limitaron los alcances del amparo, y al mismo tiempo el Tribunal Constitucional al haber sido limitado en sus competencias se violaba el control concentrado de la constitucionalidad. Se viola también la autonomía del Poder Judicial y la posibilidad de que aplique dentro de sus competencias el control difuso, facultad otorgada por el artículo 138 de la Constitución de 1993.

Esto significaba una violación flagrante, particularmente del artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos —suscrita y ratificada por el Estado Peruano—, que garantiza el derecho de toda persona a contar con un recurso ágil y expeditivo contra los actos lesivos de sus derechos constitucionales.

En referencia al Tribunal Constitucional, es importante decir que la Constitución de 1979 en su artículo 297, señaló que los magistrados del Tribunal de Garantías Constitucionales no estaban sujetos a mandato imperativo, no respondían por los votos u opiniones que emitían en el ejercicio de su cargo y no podían ser denunciados ni detenidos durante su mandato. Sus miembros eran elegidos por un período de seis años. El Tribunal de Garantías Constitucionales estaba compuesto por nueve miembros, tres de los cuales los designaba el Congreso de la República, y los seis restantes por el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, respectivamente.

En 1992, el Gobierno aprobó el Decreto Ley N.° 25422, en virtud del cual fueron cesados del cargo los magistrados del Tribunal de Garantías Constitucionales, sin que se tomen en cuenta los procedimientos y las condiciones establecidas en la Constitución, referidas en el párrafo anterior.

Con la Constitución de 1993, se diseñó también un sistema híbrido de control de la constitucionalidad. La enumeración de las normas con rango de ley sujetas a control de la constitucionalidad se amplía, pudiendo el Tribunal Constitucional declarar la inconstitucionalidad de los tratados internacionales, reglamentos del Congreso y decretos de urgencia, lo que no era posible con la Constitución anterior. Se le otorga también la instancia de fallo y no de casación. A pesar de estas bondades, que la Carta de 1993 otorgaba al nuevo Tribunal Constitucional (aunque, tenemos que decirlo, con algunas limitaciones) el gobierno del Ingeniero Alberto

GARANTÍAS CONSTITUCIONALES 1992

N.º	Norma	Descripción	Efectos
1	Decreto Ley N.º 25454	Establecen improcedencia de la Acción de Amparo dirigida a impugnar los efectos de la aplicación de los Decretos-Leyes 25423, 25442 y 25446.	Violación del artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.
2	Decreto Ley N.º 25473	No procede la acción de amparo dirigida a impugnar directa o indirectamente los efectos de la aplicación del Decreto Ley N.º 25471	Violación del artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.
3	Decreto Ley N.º 25496	No procede la acción de amparo dirigida a impugnar directa o indirectamente los efectos de la aplicación del Decreto Ley N.º 25492.	Violación del artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.
4	Decreto Ley N.º 25528	Deroga los Decretos Supremos N.ºs. 005-92-AG Y 062-92-EF y se establece la improcedencia de la acción de amparo dirigida a impugnar directa o indirectamente los efectos de la aplicación de este Decreto Ley.	Violación del artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.
5	Decreto Ley N.º 25529	Cesan magistrados del Fuero Agrario. Se establece causal de improcedencia dirigida a impugnar directa o indirectamente los efectos de este Decreto Ley.	Violación del artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.
6	Decreto Ley N.º 25531	Cesan Registradores Públicos Directores del Programa Sectorial II, de la Dirección General Registral de Lima de la Oficina de los Registros Públicos y se establece la improcedencia del amparo dirigido a impugnar directa o indirectamente los efectos de este Decreto Ley.	Violación del artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.
7	Decreto Ley N.º 25536	Declara en reorganización la Oficina Nacional de los Registros Públicos y se establece la improcedencia del amparo dirigido a impugnar directa o indirectamente este Decreto Ley.	Violación del artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.
8	Decreto Ley N.º 25545, artículo 2	Declara finalizados todos los contratos de explotación celebrados por Petro-Perú con concesionarios de estaciones de servicios y grifos de expendio de combustibles y establece que no procede la acción de amparo dirigida a impugnar, directa o indirectamente, los efectos de este Decreto Ley.	Violación del artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.
9	Decreto Ley N.º 25560	Las acciones de amparo iniciadas antes de la entrada en vigencia del Decreto Ley N.º 25545 quedan incluidas en dicho dispositivo. Por consi-	Violación del artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

GARANTÍAS CONSTITUCIONALES 1992

N.º	Norma	Descripción	Efectos
10	Decreto Ley N.º 25580	guiente, se aplica con efectos retroactivos la improcedencia del amparo, dirigida a impugnar, directa o indirectamente, los efectos de la aplicación del presente Decreto Ley, así como del Decreto Legislativo N.º 674 y disposiciones legales, reglamentarias y complementarias.	
11	Decreto Ley N.º 25640	Cesan a Magistrados del Distrito Judicial de Lima, a Juez de Menores del Callao y a secretarios de juzgado o testigos actuarios de los juzgados civiles y penales de Lima, y se establece la improcedencia del amparo dirigido a impugnar directa o indirectamente los efectos de este Decreto Ley.	Violación del artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.
12	Decreto Ley N.º 25659, artículo 6.º	Autorizan a la Comisión Administradora del Congreso a ejecutar un proceso de racionalización del personal del Congreso de la República, y se establece la improcedencia del amparo dirigido a impugnar directa o indirectamente los efectos de este Decreto Ley.	Violación del artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.
13	Decreto Ley N.º 25700	Regula el delito de traición a la patria. El artículo 6 de este decreto estableció la improcedencia de las acciones de garantía en cualquiera de las etapas de la investigación policial y del proceso penal para los delitos de terrorismo y de traición a la patria.	Violación del artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.
14	Decreto Ley N.º 25967	Prorroga hasta el 31 de diciembre de 1992, los contratos de arrendamiento de inmuebles que ocupan las dependencias de la Policía Nacional del Perú, y se establece la improcedencia del amparo dirigido a impugnar directa o indirectamente los efectos de este Decreto Ley.	Violación del artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.
15	Decreto Ley N.º 25994	Modifican el goce de pensiones de jubilación que administra el IPSS y se establece la improcedencia del amparo dirigido a impugnar directa o indirectamente los efectos de este Decreto Ley.	Violación del artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.
		Autorizan a la SUNAD a complementar su proceso de reorganización y se establece la improcedencia del amparo dirigido a impugnar directa o indirectamente los efectos de este Decreto Ley.	Violación del artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

GARANTÍAS CONSTITUCIONALES 1992

N.º	Norma	Descripción	Efectos
16	Decreto Ley N.º 26090	Dispuso que los adeudos de carácter laboral que tengan las empresas del Estado e instituciones públicas por contrato individual o por negociación colectiva serían cancelados conforme a un cronograma anual de pagos. Se estableció la improcedencia del amparo dirigido a impugnar directa o indirectamente los efectos de este Decreto Ley.	Violación del artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.
17	Decreto Ley N.º 26119	Se dispuso que todos los inmuebles de PESCAPERÚ deberán ser entregados por quienes los posean, al Comité Especial de PESCAPERÚ. Se estableció la improcedencia del amparo dirigido a impugnar, directa o indirectamente, los efectos de la aplicación del presente Decreto Ley, así como los del Decreto Legislativo N.º 674, Resolución Suprema N.º 538-92-PCM, y disposiciones legales reglamentarias y complementarias.	Violación del artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

GARANTÍAS CONSTITUCIONALES 1993

N.º	Norma	Descripción	Efectos
18	Decreto Ley N.º 26248, artículo 2.º	Modificó el artículo 6 del Decreto Ley N.º 25659, que regula el delito de traición a la patria. El mencionado artículo impedía el ejercicio de las acciones de garantía constitucional para los delitos de terrorismo.	Aunque la derogatoria efectuada por el artículo 2 del Decreto Ley N.º 26248 es correcta, subsiste la inconstitucionalidad de forma. Las acciones de garantía, por mandato del artículo 200 de la Constitución, se regulan mediante Ley Orgánica.

GARANTÍAS CONSTITUCIONALES 1998

N.º	Norma	Descripción	Efectos
19	Decreto Legislativo N.º 895, artículo 5.º	Estableció la competencia exclusiva de los jueces instructores militares, en la tramitación y conocimiento de las acciones de garantía que tuviesen relación con los delitos del Terrorismo Especial tipificados por el presente Decreto Legislativo.	Inconstitucionalidad de fondo: Las acciones de garantía constitucional son de competencia exclusiva del fuero civil. Inconstitucionalidad de forma: sólo por ley orgánica se regulan las acciones de garantía constitucional (artículo 200 de la Constitución).

GARANTÍAS CONSTITUCIONALES 1998

N.º	Norma	Descripción	Efectos
20	Decreto Legislativo N.º 900	Modificó los artículos 15, 20 y 29 de la Ley N.º 23506	Inconstitucionalidad de forma: sólo por Ley Orgánica se regulan las acciones de garantía constitucional (artículo 200 de la Constitución).

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 1992

N.º	Norma	Descripción	Efectos
1	Decreto Ley N.º 25422	Cesan a los miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales.	Inconstitucional. Violación del artículo 297 de la Constitución de 1979

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 1995

N.º	Norma	Descripción	Efectos
2	Ley N.º 26435, Orgánica del Tribunal Constitucional	Artículo 4. Necesidad de seis votos para declarar la inconstitucionalidad de una norma con rango de Ley.	Inconveniente. Se propone su modificación, en el sentido de reducir el número de votos necesarios para declarar fundadas las acciones de inconstitucionalidad.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 1996

N.º	Norma	Descripción	Efectos
3	Ley N.º 26618	Artículo 26. La acción de inconstitucionalidad de una norma se interpone dentro del plazo de seis meses contados a partir de su publicación. Vencido el plazo indicado, prescribe la acción.	Inconveniente. Se propone su modificación en el sentido de ampliar el plazo de caducidad de la interposición de acciones de inconstitucionalidad.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 1997

N.º	Norma	Descripción	Efectos
4	Resoluciones Legislativas N.ºs 002-97-CR, 003-97-CR, 004-97-CR	En virtud de las cuales se destituye de sus cargos a los magistrados del Tribunal Constitucional, Manuel Aguirre Roca, Delia Revoredo y Guillermo Rey Terry.	Inconstitucionales. Violación de la autonomía e independencia del Tribunal Constitucional, como órgano constitucional creado por la Constitución de 1993.
5	Ley N.º 26853	Establecen causal de abandono de los procesos de hábeas corpus y amparo, cuando el interesado no ha interpuesto por escrito que se resuelva la causa en un plazo de 60 días hábiles.	Inconstitucional. Constituye garantía y principio esencial de los procesos constitucionales su naturaleza tuitiva de los derechos humanos. No le está permitido al legislador declarar la caducidad de las garantías constitucionales por el transcurso del tiempo.
6	Ley N.º 26801	Incorpora disposición transitoria en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y modifica el quórum con la finalidad de permitir el funcionamiento del Tribunal con 4 miembros y no con siete.	Inconstitucional. Vulnere el artículo 201 de la Constitución de 1993.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 1998

N.º	Norma	Descripción	Efectos
7	Ley N.º 26954	Modificó la Undécima Disposición Transitoria de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y estableció que el quórum para las acciones de amparo y hábeas corpus es de cuatro miembros.	Inconstitucional. Vulnere el artículo 201 de la Constitución de 1993.

Fuente: Informe Final de la Comisión de Estudio y Revisión de la Legislación Emitida desde el 5 de abril de 1992. Ministerio de Justicia.

Fujimori (1990-2001) fue renuente a que sus actos normativos estuviesen sujetos al control del Tribunal Constitucional.

Para impedir este control, el Gobierno aprobó ciertas normas legales que en la práctica convirtieron al Tribunal Constitucional en un órgano limitado, sin real capacidad para ejercer la

más importante de sus atribuciones, el declarar la inconstitucionalidad de las normas con rango de Ley, tal como se aprecia de los cuadros antes resueltos.