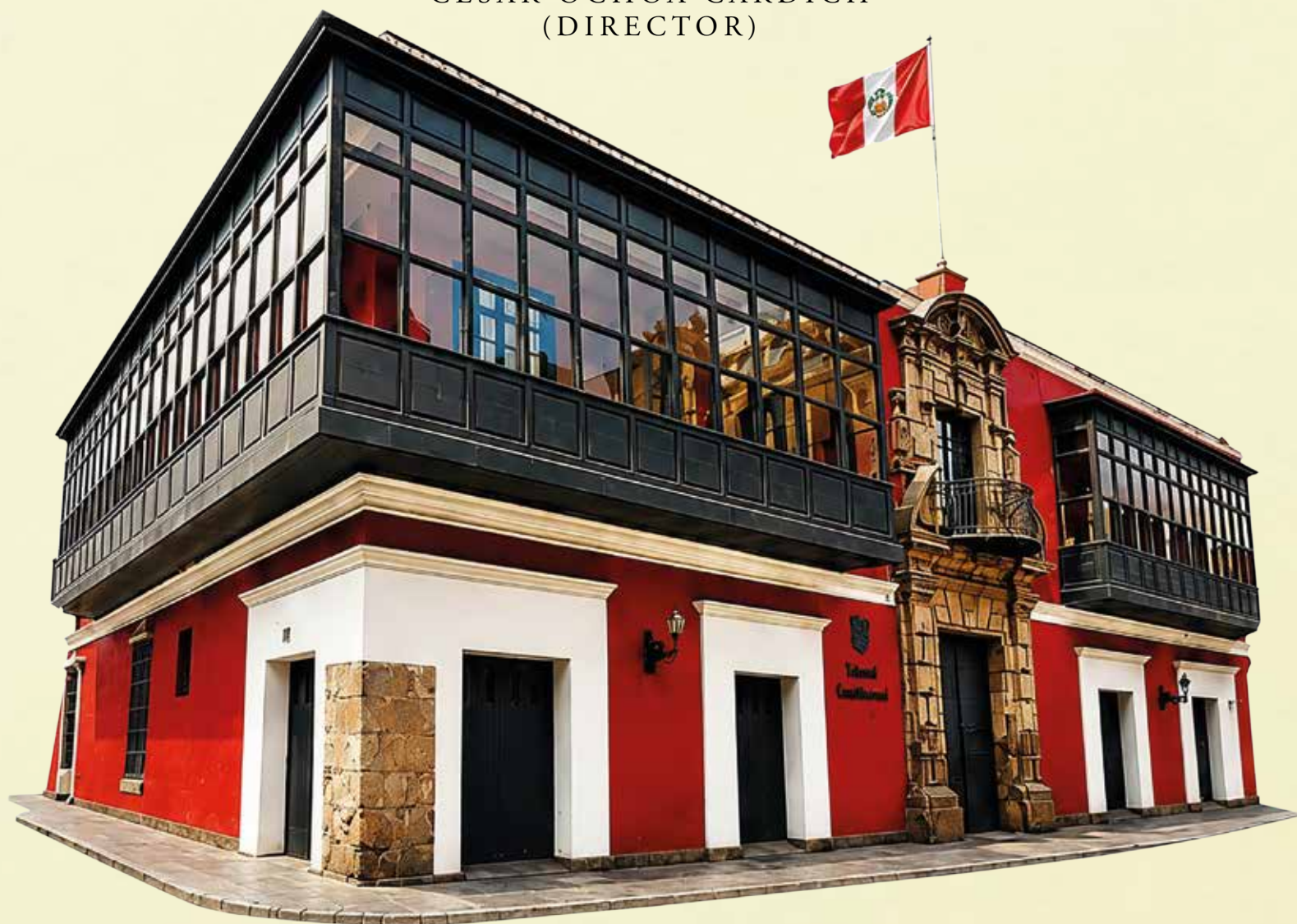




Tribunal Constitucional

HISTORIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

CÉSAR OCHOA CARDICH
(DIRECTOR)



FONDO EDITORIAL DEL
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



Tribunal Constitucional

HISTORIA DEL
**TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL**

CÉSAR OCHOA CARDICH
(DIRECTOR)

FONDO EDITORIAL DEL
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

©TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

FONDO EDITORIAL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Los Cedros núm. 209 - San Isidro - Lima, Perú

HISTORIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Director: César Ochoa Cardich

Primera edición, julio 2026

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú: N° 2026 - 05476

ISBN N°: 978-612-99160-7-1

Director de la publicación:

. César Ochoa Cardich

Equipo de redacción:

. Edgar Carpio Marcos
. Juan Manuel Sosa Sacio
. María Candelaria Quispe Ponce
. Nadia Paola Iriarte Pamo
. Alfredo Orlando Curaca Kong
. Óscar Andrés Pazo Pineda
. Eddy Chavez Huanca

Equipo de investigación y recopilación de imágenes:

. Nadia Paola Iriarte Pamo
. Astrid Kelly Cabezas Poma
. Evelyn Caroline Leandro Asencio
. María Sofia Cortez Olazábal
. Luis Mendoza Zamora
. Gregorio Mattos Torres
. Christian Guerra Molina
. Joaquin Alonso Guevara Ascue

Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra sin el consentimiento expreso de los titulares del copyright

Diseño e impresión: Q&P Impresores S.R.LTDA.
informes@qypimpresores.com

Avenida Ignacio Merino 1546, Lince

Impresión: 250 ejemplares

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
DEL PERÚ**

Presidente

Helder Domínguez Haro

Magistrados

Francisco Morales Saravia

Gustavo Gutiérrez Ticse

Luz Pacheco Zerga

Manuel Monteagudo Valdez

César Ochoa Cardich

Pedro Hernández Chávez

**CENTRO DE ESTUDIOS
CONSTITUCIONALES**

Director General

César Ochoa Cardich

Asesor jurisdiccional con funciones de Director Ejecutivo

Juan Manuel Sosa Sacio

Director de Publicaciones y Documentación

Alfredo Orlando Curaca Kong

Especialista en investigación con funciones de Directora Académica

María Candelaria Quispe Ponce

Directora de Estudios e Investigación

Nadia Paola Iriarte Pamo

Índice

Presentación

César Ochoa Cardich

7

Estudios preliminares

11

Los orígenes del Tribunal constitucional en el Perú

Domingo García Belaunde

13

El Tribunal Constitucional en la historia del constitucionalismo peruano.

Rol, significado y desafíos

Aníbal Quiroga León

17

Palabras preliminares

César Landa Arroyo

23

Capítulo I

Antecedentes del control constitucional en la República:

La defensa de la Constitución en el siglo XIX y principios del siglo XX

33

Capítulo II

El Tribunal de Garantías Constitucionales y la Constitución de 1979

109

Capítulo III

La Constitución peruana de 1993 y el Tribunal Constitucional

155

Capítulo IV

Orígenes del Tribunal Constitucional en un contexto autoritario: 1997-2000

197

Capítulo V

Tribunal Constitucional en el proceso de transición democrática: 2001-2006

245

Capítulo VI

El Tribunal Constitucional y la construcción del Estado constitucional en el periodo 2007-2025

273

Apéndices

Galería de magistrados del Tribunal Constitucional

329

Relación de presidentes del Tribunal Constitucional

343

Presentación

En el presente año 2026, el Tribunal Constitucional del Perú cumple treinta años desde su instalación, acontecida el 24 de junio de 1996, luego de su creación en la Constitución peruana de 1993. Han sido treinta años en los que este supremo intérprete de la Constitución y de la constitucionalidad de las leyes, a través de su jurisprudencia, ha cumplido su esencial atribución de velar por el respeto de la supremacía normativa de la Constitución y por la tutela de los derechos fundamentales. Por tal motivo, se hace necesario el esfuerzo de conmemorar la trayectoria del órgano supremo de interpretación constitucional y guardián de la Carta Fundamental, el mismo que se ha posicionado como una institución esencial para el fortalecimiento de la democracia y del Estado Constitucional. En consecuencia, resulta significativo hacer un recuento de su historia, así como de su impacto en el ámbito jurídico y en la sociedad en su conjunto.

Dicho esto, como director general del Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional, me complace haber dirigido, así como tener hoy el privilegio de presentar a la comunidad, el trabajo de edición de la obra titulada *Historia del Tribunal Constitucional*, que narra detalladamente los antecedentes del control de la constitucionalidad, los orígenes de este supremo tribunal y los acontecimientos más importantes acaecidos durante el tiempo que lleva de existencia, ubicándolos dentro de su contexto histórico. Es mi deber resaltar que esta obra es producto de una cuidadosa investigación realizada por un equipo de destacados colaboradores, todos integrantes de nuestra entidad. Ellos, bajo mi dirección y tras una ardua y rigurosa labor de recopilación de fuentes y prolija redacción, han logrado materializar una publicación inédita en nuestro país.

El modelo de jurisdicción concentrada de constitucionalidad, inaugurado en nuestra Carta Fundamental de 1979, debe su paternidad a Hans Kelsen, autor de la *Teoría pura del derecho*, promotor de la creación del Tribunal Constitucional Austriaco, diseñado en la Constitución de 1920. Este eminente jurista no solo teorizó sobre la creación de un órgano de control especializado, sino que, además, se desempeñó como juez de dicho órgano. En 1928, Hans Kelsen plasmó sus ideas sobre la defensa de la Constitución mediante la jurisdicción constitucional en su memorable ensayo titulado “La garantía jurisdiccional de la Constitución (la justicia constitucional)”, en el que planteó un modelo en el que un tribunal —independiente de los clásicos poderes del Estado— ejerza el monopolio del control de constitucionalidad de las leyes.

El estudio de Kelsen giró en torno a una propuesta para asegurar el sometimiento de las leyes, así como de todas las disposiciones del ordenamiento jurídico a la Constitución, bajo la lógica de que esta última viene a ser el parámetro máximo al que se subordina el resto de las normas. En ese sentido, desarrolló la doctrina positivista de la jerarquía normativa con la pirámide en cuyo vértice ubica a la Constitución.

Así, describió a la Constitución como expresión del “equilibrio de las fuerzas políticas en un momento determinado”, y como “la norma que regula la elaboración de las leyes, de las normas generales de ejecución, de las cuales se ejerce la actividad de los órganos estatales”¹. En consecuencia, debía dotársele de estabilidad, en tanto constituye el límite formal y material al cual se deben someter todas las reglas del ordenamiento. En ese sentido, afirmó que las garantías de la Constitución son los procedimientos contra las leyes que incumplan las disposiciones constitucionales, siendo la anulación del acto inconstitucional la que “representa la garantía principal y la más eficaz de la Constitución”².

1 Kelsen, Hans. “La garantía jurisdiccional de la Constitución (la justicia constitucional)”. Traducido por Rolando Tamayo y Salmorán, y revisada por Domingo García Belaunde. En: *Revista Ius et Veritas*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1994, p. 21.

2 *Ibid.*, p. 28.

Tras realizar un análisis sobre el órgano más adecuado para ejercer tal garantía, concluyó que debe ser uno independiente de cualquier autoridad estatal, así como especializado, esto es, el Tribunal Constitucional. Asimismo, puso énfasis en la necesidad de un tribunal constitucional como mecanismo para asegurar la obligatoriedad de la Norma Suprema. Como el Tribunal Constitucional goza del poder de anular una ley o expulsarla del ordenamiento —acto que es equivalente a dictar una norma general—, consideraba a este órgano como un legislador negativo, que no era elegido por el pueblo y que rompía el modelo de Montesquieu de división de poderes.

En sus propias palabras: “Una constitución a la que le falta la garantía de la anulabilidad de los actos inconstitucionales no es plenamente obligatoria en su sentido técnico”³.

En consecuencia, defendió su tesis de que el Tribunal Constitucional debía constituirse en el guardián de la Constitución⁴.

Progresivamente, las ideas de Kelsen sobre la creación de un tribunal constitucional traspasaron los límites de Austria y se extendieron a otros países como España (1931), Cuba (1940), Ecuador (1945), Italia (1948), Alemania (1949), entre otros. En el Perú, las ideas se fueron materializando a través de diversos aportes, entre los cuales no deben olvidarse los de Raúl Ferrero Rebagliati (1960), José León Barandiarán (1969), Domingo García Belaunde (1978) y Javier Valle-Riestra (1978-1979). Este último, un destacado político y jurista peruano, defensor de la democracia y los derechos humanos, fue quien promovió la incorporación del Tribunal de Garantías Constitucionales en los debates en la Asamblea Constituyente de 1978-1979. El tribuno, con su singular oratoria, se enfrentó a quienes no querían esta institución para nuestro país y que propugnaban, más bien, que debía otorgarse a la Corte Suprema el control de constitucionalidad. En suma, fue el artífice del Tribunal de Garantías Constitucionales en el Perú.

Valle-Riestra, quien se exilió voluntariamente en España en la década de los setenta, conocía el modelo de control concentrado de la constitucionalidad que venía instalándose en Europa con la creación de tribunales o cortes constitucionales. A partir de esas experiencias, como constituyente se encargó de redactar un primer proyecto de capítulo dedicado al Tribunal de Garantías Constitucionales, para presentarlo a la Comisión Principal de Constitución. Conforme avanzaban los debates, el texto fue modificado múltiples veces, hasta su aprobación final en la Constitución de 1979.

Este órgano de control de la constitucionalidad, que se instaló en noviembre de 1982, no alcanzó los diez años de vida institucional, pues fue disuelto en abril de 1992, junto con otros poderes públicos, como consecuencia del autogolpe de Estado consumado por el expresidente Alberto Fujimori Fujimori. Sin embargo, es indiscutible su impacto y relevancia en la construcción del Estado Constitucional. Resulta ser el antecesor directo del vigente Tribunal Constitucional, que asumió la continuidad en la defensa de los derechos fundamentales y de la supremacía normativa de la Constitución.

La historia del Tribunal Constitucional peruano desde su origen no está exenta de vicisitudes que finalmente sirvieron para consolidarlo institucionalmente. En los debates constituyentes de 1993, también hubo voces contrarias a su creación. Debe destacarse que su principal promotor fue el constituyente de la mayoría, el abogado Carlos Ferrero Costa. Asimismo, una vez creado, el Tribunal Constitucional atravesó por serios periodos de crisis, sobre todo durante los primeros años. Sin embargo, pudo superarlos para afirmarse finalmente como un elemento central dentro de la estructura del Estado peruano. Es la historia que venimos a narrar.

En cuanto al contenido de la obra que presentamos, esta inicia con tres estudios preliminares, elaborados por tres distinguidos especialistas en materia constitucional, los profesores Domingo García Belaunde, Aníbal Quiroga León y César Landa Arroyo, a quienes agradecemos la gentileza de enriquecerla con sus valiosos aportes.

El ensayo del doctor García Belaunde nos traslada a los orígenes de la jurisdicción concentrada de constitucionalidad en la Europa del siglo XX, para luego comentar su llegada al Perú y su evolución hasta la actualidad. Por su parte, el profesor Quiroga León circunscribe su estudio a la historia del control de constitucionalidad en el Perú, para luego examinar el rol del Tribunal Constitucional vigente como supremo intérprete de la Constitución

3 *Ibid.*, p. 40.

4 Cfr. Kelsen, Hans. *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?*, Tecnos, Madrid, 1995.

y protector de los derechos fundamentales. El doctor Landa Arroyo analiza, desde su óptica, la evolución de la jurisdicción constitucional en el Perú, y posteriormente organiza en etapas algunos hechos y casos que han marcado su historia institucional.

Por otra parte, la obra está organizada en seis capítulos que relatan el proceso de evolución de la jurisdicción constitucional peruana. En el primero, a cargo de Edgar Carpio Marcos, se abordan los antecedentes y orígenes del control de la constitucionalidad en el Perú. En este estudio, se analiza cómo se reguló la protección de la supremacía normativa de las disposiciones constitucionales en las Cartas Fundamentales durante el periodo del inicio de la República hasta las primeras décadas del siglo XX.

El segundo capítulo, de la autoría de Orlando Curaca Kong, con la colaboración de María Sofía Cortez Olazábal, versa sobre el órgano antecesor del actual Tribunal Constitucional: el Tribunal de Garantías Constitucionales. En este apartado, se desarrolla el proceso de creación de dicho órgano en la Asamblea Constituyente de 1978-1979, así como su instalación, sus logros y sus retos institucionales como primer órgano de control concentrado de constitucionalidad en el Perú, hasta su disolución inconstitucional producto del autogolpe de Estado del 5 de abril de 1992.

El tercer capítulo, a cargo de Eddy Chávez Huanca, se dedica al análisis de la incorporación del Tribunal Constitucional actual en la Constitución de 1993. En ese sentido, se explica el proceso de los debates en el Congreso Constituyente Democrático (CCD), primero, para incluir nuevamente un tribunal especializado en el control constitucional de las leyes, y, seguidamente, para configurar las reglas básicas de estructura y funcionamiento del nuevo órgano, es decir, sus atribuciones, la cantidad de miembros, su forma de elección, la duración del mandato, entre otras disposiciones.

El capítulo cuarto, escrito por Juan Manuel Sosa Sacio, examina el proceso de instalación del Tribunal Constitucional y su funcionamiento hasta el año 2000, en el que culminó el gobierno de Fujimori. Asimismo, analiza el complejo desarrollo de la elección del primer colegiado, teniendo en cuenta que, en la vigente Constitución, a diferencia de su antecesora, se había asignado la facultad de designación de los magistrados al Congreso de la República. A continuación, describe sus primeras acciones institucionales y sus primeras sentencias, así como la crisis generada por la inicua destitución de tres de sus magistrados.

El capítulo quinto, a cargo de Óscar Pazo Pineda, abarca el periodo de funcionamiento del Tribunal Constitucional desde el año 2000 al 2006. En este, se describe la conformación de los integrantes de este órgano de control de la constitucionalidad y cómo estuvo sujeta a recomposiciones parciales por distintas circunstancias y acontecimientos. Asimismo, se estudia la trascendencia adquirida socialmente al ser reconocido como el ente defensor de los derechos fundamentales, a través de su jurisprudencia, así como por sus logros institucionales.

El sexto y último capítulo, a cargo de María Candelaria Quispe Ponce y Nadia Paola Iriarte Pamo, aborda el periodo del 2007 al 2025, en el que continuaron las dificultades para la designación de los magistrados por el Congreso de la República. Además, las autoras destacan la progresiva consolidación del Tribunal Constitucional como protector de los derechos fundamentales y su contribución al fortalecimiento del Estado constitucional mediante su jurisprudencia.

No puedo concluir esta presentación sin expresar mi agradecimiento, en primer lugar, a los colaboradores de esta obra, todos ellos servidores de la institución, por su dedicación y entero compromiso institucional con esta publicación, que por su relevancia perdurará en el tiempo por ser el primer libro que registre la historia del Tribunal Constitucional del Perú. Asimismo, debo manifestar mi gratitud al personal de la Dirección de Estudios e Investigación del Centro de Estudios Constitucionales, que recopiló las fuentes que han servido de base para la elaboración del presente libro.

Extiendo también mi reconocimiento a la Oficina de Comunicaciones e Imagen Institucional del Tribunal Constitucional por proporcionar varias de las fotografías institucionales que aparecen en esta publicación y que han sido de mucha utilidad, no solo para complementar el texto, sino para que se aprecie el registro gráfico de la trayectoria del Tribunal Constitucional y de su antecesor, el Tribunal de Garantías Constitucionales. Considero un deber, además, expresar mi gratitud a mis colegas magistrados, quienes brindan su constante apoyo y confianza a todos los proyectos del Centro de Estudios Constitucionales, en especial a este.

Del mismo modo, subrayo mi agradecimiento a los profesores Domingo García Belaunde, Aníbal Quiroga León y César Landa Arroyo, por sus excelentes estudios preliminares elaborados para acompañar a la presente obra, los mismos que constituyen, al mismo tiempo que una clara muestra de su destacada trayectoria en el derecho constitucional, un significativo aporte a nivel jurídico, para no mencionar ya el innegable valor agregado que le otorgan a esta publicación.

Confío plenamente en que esta obra habrá de cumplir con su finalidad de fomentar el conocimiento de la evolución histórica del control de constitucionalidad en nuestro país, y particularmente del vigente Tribunal Constitucional. A mi juicio, la historia del Tribunal Constitucional está estrechamente ligada a la historia de la consolidación de la democracia en el Perú, de la defensa de los derechos fundamentales, del equilibrio de los poderes públicos y de la protección de la Constitución en nuestro país. Por ello, resulta, a todas luces, insoslayable conocerla.

Lima, 26 de marzo de 2026

César Ochoa Cardich

Director General del Centro de Estudios Constitucionales
Tribunal Constitucional del Perú

Estudios preliminares





Los orígenes del Tribunal Constitucional en el Perú

Domingo García Belaunde

Como se sabe, en materia de control constitucional, existen básicamente dos instrumentos de control: el llamado “**control difuso**” (que muchos de nuestros jueces lo ven confuso, lo que explica los desaguisados que hacen de continuo) y que es la versión latinoamericana del llamado “**judicial review**”, literalmente traducido como “revisión judicial” pero que a primera vista no se entiende, por lo que considero que es mejor no traducirlo directamente, sino por lo que ello significa (algo parecido sucede con el concepto “**common law**”, para designar una de las familias jurídicas de Occidente, que de por sí es intraducible).

Lo cierto es que el llamado “control difuso” se conoció desde muy pronto en nuestra América, en gran parte por la literatura existente y en especial por los manuales que fueron traducidos al castellano a fines del siglo XIX, sobre todo en México y en la Argentina (especialmente de grandes autores norteamericanos como Story y Cooley) al igual que el conocido libro **La democracia en América** de Tocqueville. En el Perú esto fue conocido a fines del XIX como se aprecia en algunos manuales de la época (Felipe Masías, Luis Felipe Villarán), se concreta en una famosa jurisprudencia de 1920 que incentiva el entonces fiscal Guillermo Seoane y empieza a discutirse en 1922 en el seno de la Comisión Reformadora del Código Civil, que lo incorporará en el título preliminar del Código Civil que se promulgará en 1936, el segundo de nuestra república, después del de 1852.

El modelo concentrado de control a través de un órgano colegiado se remonta a Sieyès —en la Francia revolucionaria— y luego en un largo ensayo de Jellinek de 1885, que solo se conoció en el mundo germano (no hay hasta ahora una versión castellana, pero sí italiana). Pero aparece en rigor tras la caída del Imperio Austro-Húngaro en 1918, tras lo cual cambia el mapa europeo: nacen básicamente tres

nuevos países: Austria, Checoslovaquia y Yugoslavia (de los que desaparecieron los dos últimos, como consecuencia de la caída del Muro de Berlín en 1989 y el posterior colapso de las democracias del Este). Kelsen, nacido en Praga en 1881, se mudó con sus padres a Viena siendo niño (de hecho, no hablaba checo) y se enroló en el mundo universitario y luego en el mundo administrativo y político. Estuvo así en los inicios del nuevo Estado de Austria, que muy pronto aprobó una ley a través de su Asamblea Provisional en enero de 1919 que creó, con todas sus letras, el Tribunal Constitucional en el nuevo país (algo pudo haber influido las ideas de Jellinek, de quien Kelsen fue discípulo en Heidelberg en 1908). Esta modalidad se incluyó en la Constitución aprobada en octubre de 1920. Poco antes y por influencia austriaca, su vecina Checoslovaquia aprobó la creación de un Tribunal Constitucional en su Constitución de febrero de 1920. Esta diferencia ha hecho decir a algunos que la creación de un órgano concentrado es checoslovaca, lo cual no es exacto, entre otras razones, porque:

- La creación austriaca es de 1919.
- El Tribunal Constitucional austriaco funcionó, de a verdad, de 1921 a 1930, con Kelsen como magistrado.
- El tribunal checoslovaco funcionó tarde, mal y nunca. Desapareció con la guerra y volvió a aparecer más tarde como un Tribunal Constitucional en un país comunista, con las enormes limitaciones que es fácil advertir.
- El tribunal checoslovaco no tuvo ninguna influencia y pese a que duró mucho más que el austriaco, casi no tuvo actividad.
- Checoslovaquia desapareció como país luego de un largo periodo comunista y en 1993. De ahí nacieron la República Checa y la República

Eslovaca. Austria reconquistó su independencia luego de la anexión nazi y desde entonces, es un modelo democrático y constitucional.

- Kelsen en su famoso encuentro de París en 1928, realizó el primer intento serio de fundamentar la existencia de un Tribunal Constitucional.

Todo esto por cierto se conoció en Europa. Y en el ámbito jurídico, quien se encargó de la difusión de los nuevos textos constitucionales fue Boris Mirkine-Guetzévich, un jurista ruso (1892-1955) que emigró a París luego de la revolución rusa, adquirió la nacionalidad francesa y se dedicó a la difusión del constitucionalismo de postguerra con numerosas publicaciones publicadas en francés y con traducciones a otros idiomas, incluido el castellano (cf. **Les Constitutions de l'Europe Nouvelle**, 2da. edic., París 1930; hay traducción castellana).

En el Perú estos hechos se debieron conocer por los medios, pero dudamos que lo haya sido a nivel constitucional y menos en lo relacionado con el control constitucional. Más bien encontramos que un espíritu tan lúcido como Manuel Vicente Villarán dio cuenta del hecho en una nota informativa de 1921 (vid. su artículo **La Constitución de Czechoeslovakia** en “Studium”, abril de 1921, núm. 8.). Y ahí menciona, al pasar, el Tribunal Constitucional fijado en la constitución de ese país en 1920. Pero no presta atención a Austria sino a Checoslovaquia y quizá lo sea porque este país tuvo un gran defensor en la Europa de su tiempo y alcanzó un gran renombre, Thomas Masaryk. Y porque además era un país nacido de una conjunción curiosa que llamaba la atención —a diferencia de Austria que tenía una entidad histórica y lingüística— y que precisamente por eso dejó de existir como país en 1992, mientras que Austria existe hasta ahora.

De hecho, todo esto se conoció después, y sobre todo a raíz de la II República Española de 1931 que crea el Tribunal de Garantías Constitucionales. Entre otros, lo trata con cierto detalle Toribio Alayza y Paz Soldán en su libro **Derecho Constitucional General y Comparado** (Lima, 1935). Pero el primero que postula para el Perú un tribunal constitucional es Raúl Ferrero Rebagliati, dentro de un evento organizado por el Colegio de Abogados de Lima en 1960, usando como referencia la Corte Constitucional italiana (cf. **El control de la constitucionalidad de las leyes** en “Revista del

Foro”, núm.3, 1960). No obstante este planteo inicial hecho en esa época y de gran mérito, no insiste más y con el tiempo lo deja de lado y se desentiende de él, como puede verse en su **Teoría del Estado** de 1967 hasta la última edición de esa obra que publica con el título **Ciencia Política** de 1975 (Ferrero fallece en 1977). Más bien, replantea el tema en una Comisión Reformadora de la ley orgánica del Poder Judicial, de la que fue miembro en esos años y que finalmente será aprobada por un gobierno militar: el Decreto ley 14605 de 1963, que lo que hace es desarrollar con detalle cómo debe operar el “control difuso” y que, con ligeros cambios, sigue vigente hasta ahora.

Poco después, el prestigioso civilista José León Barandiarán presenta una ponencia alusiva al tema en un congreso de abogados con el título **El Tribunal de control de la Constitucionalidad y de la Legalidad** (publicado en la “Revista del Foro”, núm.1,1969). Se trata de un meritorio esfuerzo que hizo el autor, pero en el que incidió no solo en la constitucionalidad sino también en la legalidad y los nombramientos judiciales —en texto que le es paralelo— y sobre lo que no volvió más. Y que representa tan solo un meritorio esbozo en comparación con su inmensa obra de civilista.

De importancia es el gobierno militar que duró doce años y que introdujo una serie de cambios, importantes algunos, desastrosos otros (1968-1980). El más perjudicial fue sin embargo el relativo a la Justicia, pues alteró gravemente el sistema en su funcionamiento y resultados y que iba a influir en lo que vino después. Esto empezó cuando en diciembre de 1969, el gobierno militar mediante especial decreto-ley removió a todo el Poder Judicial, que en esa época incluía a los fiscales y puso nuevas gentes adictas que no hicieron más que ser obsesivos con el poder de turno, lo que hizo del Poder Judicial prácticamente una caricatura de la Justicia.

Agotado el proyecto militar —si así podemos llamarlo— y removido el general Velasco del mando en agosto de 1975, empezó lo que se llamó la Segunda Fase del Gobierno Revolucionario. En julio de 1977, el presidente de la Junta militar, general Francisco Morales Bermúdez, anunció una nueva constitución dentro de un programa de retorno al régimen constitucional. Y previamente planteó la necesidad de una convocatoria a una Asamblea Constituyente, con el fin único de

redactar una nueva constitución (1978-1979) y con posterioridad llevar a cabo elecciones generales en 1980.

El gobierno militar, con sagacidad, entró en conversaciones con Haya de la Torre para obtener el apoyo de este importante partido político tradicional y luego con otras tiendas políticas. Por cierto, abrió las puertas a todos y volvieron los deportados, iniciándose un desmontaje de los principales errores del régimen militar (salvo la expropiación de los diarios realizada en 1974 y que solo operó cuando Belaunde asumió la presidencia, por segunda vez, el 28 de julio de 1980).

Este arreglo con los partidos intentado por el gobierno militar dio sus frutos, salvo el caso de Belaunde y su partido Acción Popular, que no aceptaron participar en ese proceso constituyente, pero que al final aceptaron sus resultados y participaron en las elecciones generales de 1980.

La Asamblea Constituyente se instaló el 28 de julio de 1978 y terminó sus labores en igual fecha en 1979. Fue muy plural en su composición; las dos primeras minorías eran el APRA y el Partido Popular Cristiano (PPC) y contó con distinguidos miembros en todas las bancadas. Presidida originalmente por Haya de la Torre, se retiró a los pocos meses por su enfermedad —que lo llevaría a la tumba en agosto de 1979— y asumió su conducción Luis Alberto Sánchez. Tuvo una actividad destacada y entre ellas está la presencia del rey Juan Carlos I en octubre de 1978, quien fue recibido solemnemente en la Asamblea Constituyente en un momento en el cual España se encontraba en plena época de la transición, tras la muerte de Franco. Y fue esa la ocasión para que se distribuyera entre los constituyentes el proyecto de Constitución española que estaba en debate y que se sancionaría en diciembre de ese año de 1978. Y que sigue vigente.

En esa oportunidad, los constituyentes tuvieron presente el proyecto español que recogía los avances del constitucionalismo de la posguerra, así como los textos de la Constitución alemana de 1949, la italiana de 1947 y la portuguesa de 1976. De la francesa de 1958 se tomó básicamente el **ballotage** (también conocido como segunda vuelta) pero en forma incompleta y solo para la elección del presidente, que a la larga ha sido inconducente. Se pensó, en mi opinión erróneamente, que con eso se reafirmaba la autoridad del presidente, lo cual realmente no ha sucedido. El problema no estaba ahí, sino en la

existencia de un modelo con demasiados elementos parlamentarios y quizá del sistema D'Hondt (que introdujo la llamada cifra repartidora) y que ha creado presidencias sin mayorías parlamentarias que no siempre han sabido consensuar entre ellos. Y que a la larga, han conducido a la inestabilidad política.

Pero para los fines que nos proponemos, es importante saber que, en ese proyecto español, estaba consagrado el Tribunal de Garantías Constitucionales con ese nombre, tomado de la Constitución española de la Segunda República de 1931, que también fue usado como referente en los debates. Y eso coincidió con la postura de Javier Valle-Riestra, que regresaba de su exilio en España y que precisamente lo planteó bajo ese nombre, olvidándose que en su etapa final el proyecto español de 1978 dejó el nombre clásico y adoptó el más moderno de Tribunal Constitucional (y por llamarse “tribunal” es que muchos despistados llaman a sus miembros como “tribunos”, olvidándose de que el Diccionario de la RAE le da otro significado).

Lo interesante son dos hechos que se notaron de inmediato en el debate: por un lado, los constituyentes desconocían lo que era este modelo de control concentrado —no obstante que existía literatura sobre ello y casos en nuestra América (Guatemala, Ecuador), tema sobre el cual incidieron algunos miembros del mundo académico, entre los cuales me encuentro (cf. mi ponencia **La jurisdicción constitucional en el Perú** de 1978 y publicada en “Teoría y práctica de la Constitución peruana”, tomo I, Lima 1989)—. Y lo segundo es que fue presentado como una solución al deterioro que se veía entonces en el Poder Judicial.

De hecho, en su versión original —defendido con bríos por Javier Valle-Riestra— el texto diseñaba un Tribunal de Garantías como revisor en última instancia de lo que hacía el Poder Judicial y en concreto la Corte Suprema de Justicia. Esto provocó una agria disputa con esta Corte, quien se manifestó adversa al proyecto, pues en sustancia si todo era revisable, la Suprema como tal desaparecía y solo era una instancia más. Y fue así que se iniciaron los ajustes y negociaciones, tras lo cual se acordó un proyecto más suave, que en principio dejaba a la Corte Suprema con la última palabra, pero sujeta a revisión, si bien solo en materia de derechos fundamentales (cf. Luis Ganoza Álvarez, compilador, **Javier Valle-Riestra. Parlamentario,**

litigante y defensor de los derechos humanos. Textos fundamentales, Fondo Editorial del Congreso de la República, Lima, 2009).

Al final y luego de un intenso debate, quedó aprobada la figura del Tribunal de la siguiente manera:

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

- 1-. **declarar, a petición de parte, la inconstitucionalidad parcial o total de las leyes, decretos legislativos, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales que contravienen la Constitución por la forma o por el fondo, y**
- 2-. **conocer en casación las resoluciones denegatorias de la acción de *habeas corpus* y la acción de amparo, agotada la vía judicial.**

Los miembros del Tribunal eran nueve: tres nombrados por el Poder Ejecutivo; tres por el Poder Legislativo y tres por el Poder Judicial. Duraban en el cargo seis años, pero renovable por tercios cada dos años.

Su sede fue la ciudad de Arequipa, así nombrada para contrarrestar con la sede del Congreso Económico Nacional que era la ciudad de Trujillo, y que era una de las aspiraciones del APRA desde los años treinta y que fue aprobado en un primer momento. Pero en la discusión final y por insistencia del PPC, el Congreso Económico Nacional fue eliminado y por tanto quedó tan solo un órgano constitucional con sede fuera de Lima, que era el Tribunal de Garantías, pero que puede sesionar en cualquier parte del territorio. Y así ha permanecido hasta ahora.

La promulgación de la Constitución fue problemática, pues fue observada por el gobierno militar en julio de 1979 y jamás fue publicada. El cúmplase y la publicación oficial fue tan solo en julio de 1980 al iniciar su periodo presidencial Fernando Belaunde, con el apoyo de su ministro de Justicia Felipe Osterling.

En cuanto al Tribunal, fue instalado formalmente en noviembre de 1982, en la ciudad de Arequipa, siendo su primer presidente Alberto Eguren Bresani, antiguo magistrado supremo. Duró un total de diez

años, cuando el golpe de Fujimori en abril de 1992 lo desactivó.

En cuanto a su funcionamiento, fue interesante pero poco activo, sobre todo por la casación, que fue un pretexto que utilizó la Corte Suprema para torpedear las decisiones del Tribunal de Garantías (cf. César Landa Arroyo, **Del Tribunal de Garantías al Tribunal Constitucional: el caso peruano** en “Pensamiento Constitucional”, núm. 2, 1995).

Convocado un “Congreso Constituyente Democrático” como recomendación de la OEA para volver a la democracia, funcionó los últimos meses de 1993 y entró en vigencia el 31 de diciembre de ese año.

Durante los debates, se postuló, al igual que Costa Rica y en su momento Colombia, crear una Sala Constitucional al interior de la Corte Suprema, tesis que defendió con entusiasmo Enrique Chirinos Soto, alineado en esa época al fujimorismo. Al final, no prosperó esa tesis y no solo se retomó la tesis del control concentrado con un Tribunal Constitucional con este nombre, sino se aumentaron sus competencias y se crearon dos procesos constitucionales más: el *habeas data*, tomado del Brasil, y la acción de cumplimiento, tomado de la Constitución colombiana de 1991.

El nuevo Tribunal Constitucional tuvo una andadura tímida y complicada, como fue el caso del desafuero de los magistrados Manuel Aguirre Roca, Delia Revoredo de Mur y Guillermo Rey Terry en 1997, por invalidar la llamada Ley de Interpretación Auténtica (cf. Francisco Fernández Segado, **El control normativo de la constitucionalidad en el Perú: crónica de un fracaso anunciado** en “Pensamiento Constitucional”, núm. 6, 1999). Pero volvieron más tarde a sus cargos por intermediación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 2001.

Con la caída de Fujimori en noviembre del 2000 y la presidencia de Valentín Paniagua en 2001, el rumbo del Tribunal fue distinto. Lo que pasó desde entonces es historia reciente y sobre todo sin tanto sobresalto.

Lima, enero de 2026

El Tribunal Constitucional en la historia del constitucionalismo peruano. Rol, significado y desafíos

Aníbal Quiroga León*

I. INTRODUCCIÓN

A lo largo del tiempo, el Tribunal Constitucional en el Perú se ha consolidado en el núcleo duro del ordenamiento jurídico-constitucional peruano, como una pieza central del Estado democrático de derecho. Su existencia responde a la necesidad de contar con un órgano especializado encargado de garantizar la supremacía normativa de la Constitución Política, asegurando la vigencia efectiva de los derechos fundamentales, y preservar el equilibrio entre los poderes del Estado. En ese sentido, el siguiente texto sostiene que el Tribunal Constitucional no constituye únicamente un tribunal más dentro de la estructura jurisdiccional, sino que funciona como un pilar institucional cuya función resulta indispensable para la estabilidad y la continuidad del sistema constitucional.

La justicia constitucional en el Perú no es el resultado de una creación súbita ni de una decisión aislada del constituyente, sino la expresión de un proceso histórico de evolución progresiva. Desde las primeras manifestaciones del principio de supremacía constitucional y del control de constitucionalidad, hasta la institucionalización del Tribunal de Garantías Constitucionales en la Constitución de 1979 y su posterior consolidación como Tribunal Constitucional en la Constitución de 1993, el modelo peruano ha ido construyéndose en un diálogo constante con las

transformaciones políticas, sociales y jurídicas del país. Este desarrollo histórico permite comprender al Tribunal Constitucional como una institución dinámica, cuya configuración y actuación han estado estrechamente vinculadas a los desafíos propios de cada etapa del constitucionalismo peruano. Sobre todo, se define su perfil a partir de su entronización como la máxima autoridad en materia de la interpretación constitucional.

Desde esta perspectiva, el presente enfoque pretende trascender la visión estrictamente jurisdiccional del Tribunal Constitucional. Más allá de sus competencias procesales o de su producción jurisprudencial, el Tribunal Constitucional será analizado como una institución constitucional dotada de un rol estructural en la arquitectura del Estado y de una función decisiva en la afirmación del constitucionalismo democrático. Ello implica reconocer su papel como intérprete supremo de la Constitución, como garante último de los derechos fundamentales y como actor institucional relevante en la relación entre derecho y política.

En ese marco, el objeto del presente trabajo consiste en analizar el rol y la importancia de la historia del Tribunal Constitucional en el Perú, atendiendo a su evolución, a sus funciones primordiales y a los desafíos que ha ido enfrentando a lo largo del cumplimiento de su misión constitucional. El ensayo busca así ofrecer una reflexión que

* Decano de la Facultad de Derecho y CCPP y director del Instituto de Derecho Procesal Constitucional de la Universidad César Vallejo; profesor principal y exeditor general de la revista *Derecho-PUC* de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesor del pregrado y postgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad de San Martín de Porres. Exprofesor principal de la Facultad de Derecho de la Universidad de Lima y de la UPC. Exvocal suplente de la Corte Superior de Justicia de Lima. Miembro de la Asociación Internacional de Derecho Procesal, del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional, de la Asociación Mundial de Justicia Constitucional, de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional, y presidente de la Comisión de Derecho Procesal Constitucional de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional. Miembro honorario del Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional. Investigador becario del UNIDROIT (Roma, 2002). Expresidente del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas de la CGR del Perú. Secretario Ejecutivo del Centro de Investigaciones de Derecho Procesal y Comparado del Perú (CEDEPRO). Abogado en ejercicio. Lima, Perú. Correo: aquirogale@ucv.edu.pe. Blog: <http://blog.pucp.edu.pe/blog/anibalquiroga-derechoprocetal/>

contribuya a la comprensión del significado del Tribunal Constitucional dentro de la historia constitucional peruana, destacando su aporte a la construcción y preservación del Estado constitucional de derecho.

II. ORÍGENES DEL CONTROL CONSTITUCIONAL Y ANTECEDENTES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El control de constitucionalidad en el Perú antecede largamente a la creación formal del Tribunal Constitucional como órgano especializado. Desde las primeras etapas del constitucionalismo peruano, puede advertirse la preocupación por afirmar la supremacía de la Constitución frente a los actos del poder público, incluso cuando dicha preocupación no se tradujera, en un inicio, en la existencia de un órgano autónomo de control. En este sentido, la evolución del control constitucional antes de 1993 responde a un proceso gradual, marcado por soluciones normativas y jurisprudenciales dispersas, pero orientadas a la defensa de la Constitución como norma jurídica suprema.

Ya desde el siglo XIX (1823¹) —o si se quiere desde 1812, con la Constitución de Cádiz— podrían identificarse manifestaciones embrionarias del principio de supremacía constitucional, particularmente a través del reconocimiento del deber de inaplicar las leyes incompatibles con la Constitución. Posteriormente, a lo largo del siglo XX, el desarrollo de mecanismos de tutela de derechos fundamentales, control orgánico y la progresiva afirmación del control judicial de la constitucionalidad fueron configurando un sistema primario de justicia constitucional, caracterizado por la confluencia de instrumentos de control difuso y de garantías jurisdiccionales, en principio a cargo del Poder Judicial. Sin embargo, la ausencia de un órgano especializado y la inestabilidad política recurrente limitaron durante décadas la consolidación de un modelo coherente y eficaz de control constitucional.

Un acontecimiento definitivamente decisivo en esta evolución fue la incorporación del Tribunal de

Garantías Constitucionales en la Constitución de 1979². Por primera vez en la historia constitucional peruana, siguiendo el nombre del modelo español, se optó por institucionalizar un órgano autónomo encargado del control concentrado de la constitucionalidad, conforme al modelo europeo de justicia constitucional. El Tribunal de Garantías Constitucionales fue concebido como órgano de control de la Constitución por su propia Ley Orgánica³, marcando así un punto importante en la concepción del control constitucional en el Perú. Si bien su funcionamiento se vio afectado por las tensiones políticas de la época y por las interrupciones del orden democrático, su creación representó un avance significativo en la construcción de una jurisdicción constitucional especializada.

La transición hacia el actual Tribunal Constitucional, consagrado en la Constitución de 1993, se produjo en un contexto político particularmente complejo, caracterizado por una profunda crisis institucional. No obstante, dicha transición revela importantes continuidades con el modelo precedente, en la medida en que se mantuvo la opción por un órgano autónomo de control constitucional y por la concentración de determinadas competencias esenciales en un tribunal especializado. El Tribunal Constitucional heredó así la función de control de las leyes, la tutela de los derechos fundamentales como el de la libertad personal, la resolución de conflictos entre órganos del Estado, entre otros.

Al mismo tiempo, la transición también evidenció rupturas relevantes, tanto en el diseño institucional como en el entorno político en el que el Tribunal Constitucional comenzó a operar: un ambiente dictatorial dirigido por Alberto Fujimori en el que la certeza jurídica y la seguridad eran inestables. La redefinición de sus competencias, el reforzamiento de su rol como intérprete supremo de la Constitución⁴ y su inserción en un sistema constitucional marcado por nuevas tensiones entre los poderes del Estado delimitaron un escenario distinto al de su antecedente inmediato de 1979. Estas continuidades y rupturas permiten comprender al Tribunal Constitucional actual no solo como heredero

1 Véase la Constitución Política de 1823: https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1823/Cons1823_TEXTO.pdf

2 Véase la Constitución Política de 1979: <https://www.congreso.gob.pe/Docs/sites/webs/quipu/constitu/1979.htm>

3 Véase la Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales: <https://docs.peru.justia.com/federales/leyes/23385-may-19-1982.pdf>

4 Véase la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional vigente <https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2021/05/Ley-Organica-del-Tribunal-Constitucional.pdf>

del Tribunal de Garantías Constitucionales, sino como una institución que ha tenido que adaptarse y redefinirse frente a los desafíos propios del constitucionalismo peruano contemporáneo.

Este recorrido histórico pone de relieve que el Tribunal Constitucional es el resultado de un proceso evolutivo en el que confluyen la tradición y transformación constitucional, y que su configuración actual solo puede ser entendida a la luz de los antecedentes y de las experiencias institucionales que precedieron a su consolidación.

III. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1993

La Constitución Política de 1993 reafirmó la opción del constituyente peruano por un modelo de justicia constitucional concentrada, al ratificar la consagración del Tribunal Constitucional como un **órgano constitucional autónomo de control**. Esta configuración responde a la necesidad de dotar al Estado de un ente especializado, independiente de los poderes tradicionales, encargado de garantizar la supremacía de la Constitución y de velar por su interpretación uniforme y vinculante. En tal sentido, el Tribunal Constitucional no se integra orgánicamente al Poder Judicial ni al Poder Legislativo, sino que ocupa una posición singular dentro del diseño constitucional, de acuerdo con la trascendencia de las funciones que le han sido asignadas constitucionalmente.

La naturaleza jurídica del Tribunal Constitucional se sustenta así en su autonomía funcional, orgánica y normativa, lo que le permite ejercer sus competencias con independencia frente a los demás poderes del Estado. Esta autonomía no constituye un privilegio institucional, sino una condición indispensable para el ejercicio efectivo del control constitucional, en tanto asegura que las decisiones del Tribunal se adopten exclusivamente en función de criterios jurídicos y constitucionales, y no de intereses coyunturales o presiones políticas.

Desde la Constitución de 1993, el Tribunal Constitucional ha sido investido de funciones constitucionales esenciales que han definido su rol dentro

del sistema jurídico constitucional. En primer lugar, destaca su función de **interpretación constitucional**, en virtud de la cual el Tribunal se erige como aquel intérprete supremo de la Constitución Política. A través de su jurisprudencia, el Tribunal no solo aclara el sentido y alcance de las normas constitucionales, sino que contribuye a dotar de contenido normativo efectivo a los principios y valores fundamentales del orden constitucional. Esta función interpretativa resulta especialmente relevante en un contexto de Constitución normativa, en el que los preceptos constitucionales irradian la eficacia sobre todo el ordenamiento jurídico normativo.

En segundo lugar, el Tribunal Constitucional ejerce una función de **control de la constitucionalidad**, orientada a asegurar la conformidad de las leyes y de los actos normativos con la Constitución. Este control, de carácter concentrado, proveniente del modelo europeo, permite al Tribunal expulsar del ordenamiento jurídico aquellas normas que vulneran la Constitución, reafirmando así su primacía frente a cualquier manifestación del poder constituido. “La facultad del *control concentrado* de la constitucionalidad de las leyes, bajo el modelo *europeo* o *kelseniano*, nacido bajo la inspiración de Hans Kelsen a partir de 1920 con la Constitución de Austria y perfeccionado con la Constitución de 1929, implica que el control se habrá de dirigir básicamente hacia el Parlamento. En efecto, si la tarea primera del Tribunal Constitucional es la de ser el intérprete de la constitución, *intérprete vinculante u obligatorio* en virtud de la concordancia Art. 204 *ab-initio* de la Constitución y Art. 35 de la LOTC, esta tarea debe estar dirigida a interpretar en primer lugar los alcances, la recreación y la determinación de los verdaderos límites constitucionales de sus propias facultades, para luego poder determinar los alcances de las potestades de los demás órganos del Estado, o del Parlamento en particular cuando del control de la constitucionalidad de las leyes se trate”⁵.

Asimismo, la Constitución de 1993 atribuye al Tribunal Constitucional la función de resolución de conflictos de competencia o de atribuciones entre los órganos constitucionales. Mediante esta competencia, el Tribunal cumple un rol fundamental en la preservación del principio de separación de poderes y en la prevención de conflictos institucionales que puedan afectar el normal funcionamiento del Estado. En este sentido,

5 Quiroga León, A. “Control ‘difuso’ y control ‘concentrado’ en el derecho procesal constitucional peruano”. *Derecho PUC*, núm. 50, 1997, págs.1-20. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

el Tribunal no solo resuelve controversias jurídicas, sino que contribuye a mantener la coherencia y estabilidad del sistema constitucional.

Estas funciones permiten comprender al Tribunal Constitucional como el **garante último de la supremacía constitucional y su supremo intérprete**. Ernesto Blume señala que **“Siendo la interpretación constitucional consustancial al análisis de constitucionalidad, el ejercicio del control concentrado de constitucionalidad, dados sus efectos anulatorios *erga omnes* de la norma considerada inconstitucional y el nivel de aquella, solo puede ser viable si su titular realiza una interpretación oponible con éxito a cualquier otra interpretación de la Constitución, provenga de quien provenga, lo cual no significa exclusividad interpretativa. Por tanto, es inherente a la calidad de ente de control concentrado de constitucionalidad la de ser titular de la supremacía de la interpretación constitucional”**⁶.

Su actuación asegura que la Constitución no se reduzca a un texto meramente práctico, sino que opere como una norma jurídica plenamente vinculante para todos los poderes públicos y para los particulares. La supremacía constitucional se proyecta no solo en el control formal de las normas, sino también en la tutela efectiva de los derechos fundamentales y en la vigencia de los pilares estructurales del Estado constitucional.

En consecuencia, el Tribunal Constitucional, tal como fue diseñado en la Constitución de 1993, cumple una función estructural en el ordenamiento jurídico peruano. Su existencia y actuación resultan indispensables para la afirmación del constitucionalismo democrático, en tanto garantizan la primacía de la Constitución, la protección de los derechos fundamentales y el respeto de los límites al ejercicio del poder.

IV. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL COMO INTÉRPRETE SUPREMO DE LA CONSTITUCIÓN

Una de las funciones más relevantes que la Constitución de 1993 atribuye al Tribunal

Constitucional es la de actuar como intérprete supremo de la Constitución. Esta función no se limita a la mera aclaración del significado literal de las normas constitucionales, sino que implica la construcción de criterios interpretativos que dotan de contenido normativo efectivo a los principios, valores y derechos consagrados en el texto constitucional. En este sentido, la interpretación constitucional constituye una actividad central para la vigencia real del Estado constitucional de derecho.

El carácter normativo de la Constitución exige que sus disposiciones sean aplicadas y desarrolladas coherente y sistemáticamente en todo el ordenamiento jurídico. En ese marco, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional cumple una función unificadora al establecer parámetros interpretativos que orientan la actuación de los demás órganos jurisdiccionales y de los poderes públicos. A través de sus sentencias, el Tribunal no solo resuelve casos concretos, sino que fija criterios generales que contribuyen a garantizar la unidad y supremacía del orden constitucional. Por eso se señala que **“el ordenamiento jurídico-constitucional no solo ha configurado al Tribunal Constitucional como un órgano constitucional, sino también como órgano jurisdiccional y órgano político. De ahí que, en el desarrollo de sus funciones, el Tribunal Constitucional no solo se circunscribe a actuar únicamente como legislador negativo, sino que también asume funciones significativas en orden a salvaguardar el principio de supremacía jurídica de la Constitución y de la tutela de los derechos fundamentales a través de la amplia tipología de sus sentencias”**⁷.

La interpretación constitucional realizada por el Tribunal Constitucional se caracteriza, además, por su dimensión de principios y valores. Dado que la Constitución incorpora principios abiertos y cláusulas de contenido indeterminado, corresponde al Tribunal Constitucional precisar su alcance en función de las circunstancias históricas, sociales y jurídicas del país. Esta labor interpretativa permite adaptar la Constitución a nuevas realidades sin necesidad de reformas constantes,

6 Blume Fortini, E. “El Tribunal Constitucional peruano como supremo intérprete de la Constitución”. *Pensamiento Constitucional*, vol. 3, núm. 3, 1996, págs. 263-336. Pontificia Universidad Católica del Perú.

7 Landa Arroyo, C. “Tribunal Constitucional y Poder Judicial: una perspectiva desde el derecho procesal constitucional”. *Ius et Veritas*, núm. 32, 2006, págs. 249-262. Pontificia Universidad Católica del Perú.

asegurando su vigencia y funcionalidad en contextos de cambio.

En este contexto, el Tribunal Constitucional ha sido concebido doctrinariamente como un “legislador negativo”, en la medida en que, al ejercer el control de constitucionalidad, excluye o extirpa del ordenamiento jurídico aquellas normas incompatibles con la Constitución. Sin embargo, en su actual evolución, hoy se considera que su rol interpretativo trasciende esta función negativa, en tanto que, mediante la determinación del sentido constitucionalmente válido de las normas, el Tribunal contribuye de manera indirecta a la configuración del sistema jurídico. Esta función interpretativa, si bien necesaria para la efectividad de la Constitución, debe ejercerse con especial prudencia, a fin de preservar el equilibrio entre la justicia constitucional y el principio democrático.

Asimismo, la jurisprudencia constitucional ha desempeñado un papel decisivo en la expansión y precisión del contenido de los derechos fundamentales, así como en la definición de los límites al ejercicio del poder estatal. Al interpretar la Constitución a la luz de los derechos fundamentales, el Tribunal ha reforzado la centralidad de la persona humana como fin supremo del Estado, conforme a los postulados del constitucionalismo contemporáneo.

En suma, el Tribunal Constitucional, en su condición de intérprete supremo de la Constitución, cumple una función estructural que va más allá de la mera resolución de controversias individuales. Su labor interpretativa permite afirmar la fuerza normativa de la Constitución Política, garantizar su aplicación uniforme y asegurar la coherencia del sistema constitucional. De este modo, el Tribunal se consolida como un actor institucional clave en la preservación del Estado constitucional y democrático de derecho en el Perú.

V. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y LA TUTELA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

La tutela de los derechos fundamentales constituye una de las funciones más relevantes del Tribunal Constitucional. En virtud del diseño institucional establecido por la Constitución de 1993⁸,

el Tribunal Constitucional actúa como el órgano máximo de cierre de la jurisdicción constitucional, lo que le confiere la responsabilidad última de garantizar la protección efectiva de los derechos reconocidos por la Constitución frente a las actuaciones del poder público y, en determinados supuestos, frente a particulares.

Como órgano de cierre, el Tribunal Constitucional no solo revisa las decisiones adoptadas por los órganos jurisdiccionales ordinarios en los procesos constitucionales, sino que fija criterios interpretativos vinculantes que orientan la actuación de toda la jurisdicción constitucional. Esta función resulta esencial para asegurar la uniformidad y coherencia en la protección de los derechos fundamentales, evitando interpretaciones dispares que puedan debilitar su eficacia o generar inseguridad jurídica.

A través de su jurisprudencia, el Tribunal Constitucional ha contribuido de manera decisiva al desarrollo progresivo de los derechos fundamentales. Lejos de concebirlos como categorías estáticas, el Tribunal ha entendido los derechos como instituciones dinámicas, cuyo contenido y alcance deben adaptarse a las transformaciones sociales, culturales y tecnológicas. Esta evolución jurisprudencial ha permitido ampliar la protección de derechos clásicos y reconocer nuevas dimensiones de los derechos fundamentales, reforzando su carácter expansivo y su función como límites al ejercicio del poder estatal.

Un aspecto central de esta labor ha sido la construcción del contenido esencial de los derechos fundamentales. Mediante la identificación de núcleos indisponibles y de límites constitucionalmente legítimos, el Tribunal Constitucional ha delimitado el ámbito de protección mínima que debe ser respetado en toda circunstancia.

En este marco, la jurisdicción constitucional cumple una función eminentemente protectora de la persona humana, entendida como fin supremo del Estado. Los procesos constitucionales, bajo la orientación del Tribunal Constitucional, se han consolidado como vías idóneas para restablecer derechos vulnerados y prevenir amenazas a su ejercicio. De este modo, el Tribunal Constitucional no solo actúa como garante abstracto de la Constitución, sino como una institución que incide directamente en la protección

8 Véase la Constitución Política de 1993 https://www.oas.org/juridico/spanish/per_res17.pdf

efectiva de las personas, reforzando la legitimidad del Estado constitucional y la confianza ciudadana.

VI. DESAFÍOS HISTÓRICOS Y PERSPECTIVAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A pesar del rol central que el Tribunal Constitucional desempeña en el Estado constitucional y democrático de derecho, su trayectoria institucional no ha estado exenta de desafíos y cuestionamientos, muchos de los cuales inciden directamente en su legitimidad y proyección futura. Uno de los aspectos más sensibles en este contexto es la percepción ciudadana sobre el Tribunal Constitucional, la cual ha oscilado entre el reconocimiento de su función como garante de la Constitución y la crítica por decisiones percibidas como excesivamente politizadas o alejadas de las expectativas sociales^{9 10}. Esta percepción refleja, en buena medida, las tensiones inherentes a toda jurisdicción constitucional que actúa en escenarios de conflictividad política y social en demasía.

La legitimidad del Tribunal Constitucional no depende únicamente de su diseño normativo, sino también de la confianza que logre generar en la ciudadanía a través de decisiones jurídicamente sólidas, coherentes y transparentes. En un contexto de creciente desafección hacia las instituciones públicas, el desafío del Tribunal consiste en reafirmar su papel como órgano técnico e imparcial más allá de las coyunturas políticas.

Otro desafío estructural relevante es el proceso de elección de los magistrados del Tribunal Constitucional, cuyo impacto institucional ha sido objeto de constante debate. La participación del Congreso de la República en la designación de los magistrados, si bien responde al diseño constitucional, ha evidenciado debilidades cuando dicho proceso se ve influido por intereses partidarios o negociaciones políticas que afectan la percepción de independencia del Tribunal. Estas circunstancias han generado cuestionamientos sobre la idoneidad y legitimidad de los magistrados, incidiendo negativamente en la autoridad institucional del Tribunal Constitucional.

En este escenario, los retos actuales del Tribunal Constitucional se intensifican en el marco de una democracia constitucional en crisis, caracterizada por la inestabilidad política, la fragmentación del sistema de partidos y la recurrente confrontación entre los poderes del Estado.

VII. CONCLUSIÓN

En síntesis, el análisis desarrollado a lo largo del presente texto permite afirmar que el Tribunal Constitucional ocupa un lugar central en la historia y en el funcionamiento del constitucionalismo peruano. Su configuración institucional responde a un proceso histórico de evolución progresiva del control constitucional orientado a garantizar la supremacía de la Constitución, la protección efectiva de los derechos fundamentales y el equilibrio entre los poderes del Estado. En ese sentido, el Tribunal Constitucional no constituye únicamente un órgano jurisdiccional, sino una institución estructural del Estado constitucional y democrático de derecho.

Desde su consolidación en la Constitución, el Tribunal Constitucional ha sido dotado de autonomía y de competencias esenciales que lo posicionan como garante último del orden constitucional. Su función de máximo intérprete de la Constitución, el ejercicio del control concentrado de la constitucionalidad y la resolución de conflictos competenciales han permitido afirmar la fuerza normativa de la Constitución y asegurar su aplicación uniforme en el ordenamiento jurídico.

No obstante, la trayectoria del Tribunal Constitucional también ha estado marcada por desafíos relevantes, particularmente en contextos de inestabilidad política y crisis institucional. La percepción ciudadana, las tensiones entre control constitucional y legitimidad democrática, así como las debilidades del proceso de elección de magistrados, constituyen factores que inciden en su autoridad y legitimidad. Frente a ello, se impone la necesidad de fortalecer la institucionalidad constitucional, reafirmando la independencia, coherencia y solidez argumentativa del Tribunal Constitucional.

9 Véase noticia sobre el Tribunal Constitucional: <https://www.infobae.com/peru/2026/01/03/peru-primero-denuncia-a-la-presidenta-del-tc-por-comentarios-sobre-mario-vizcarra/>

10 Véase noticia sobre un caso político en el Tribunal Constitucional: <https://www.infobae.com/peru/2025/10/20/asi-se-decidio-el-fin-del-caso-cocteles-los-votos-del-tc-que-archivaron-el-proceso-contra-keiko-fujimori/>

Palabras preliminares

César Landa Arroyo

I. ORIGEN DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL

El Tribunal Constitucional es la expresión institucional de un largo proceso jurídico y político de búsqueda de protección de los derechos y libertades, como del control de los excesos de poder democrático. Por eso, si bien su origen institucional se consagra en la Constitución de 1979, con el nombre de Tribunal de Garantías Constitucionales (TGC), para luego, renovarse como Tribunal Constitucional (TC) en la Constitución de 1993, las tareas propias de la justicia constitucional hunden sus raíces en la historia constitucional del Perú.

Por un lado, debemos mencionar la progresiva aparición de las garantías procesales, como la Ley de Hábeas Corpus en 1897, que protegía la libertad personal frente a detenciones arbitrarias e ilegales cometidas por la autoridad pública. Estos fueron, por ejemplo, el caso de Luis Pardo de 1919, donde la justicia estableció que el *habeas corpus* servía para verificar la legalidad de la detención, mas no para analizar la culpabilidad o inocencia del detenido, y, mucho después, el del Decreto Ley N.º 17716, Ley de Reforma Agraria de 1969, que incorporó un recurso extraordinario de amparo, en tanto se reconocía la supremacía de la Constitución.

Por otro lado, si bien tempranamente la Constitución de 1856 dispuso en su artículo 10 que “Las leyes contrarias a la Constitución son nulas”, su efímera existencia no le permitió repercusión alguna. Y no fue sino hasta entrado el siglo XX que en el artículo XXII del Título Preliminar del Código Civil de 1936 se reconoció que “El juez no puede dejar de administrar justicia por defecto o deficiencia en la ley. En tal caso, debe aplicar los principios generales del derecho”. Fue un antecedente del control difuso porque obligaba al juez a resolver ante el vacío normativo, interpretando el derecho según principios superiores, como el de la Constitución. A partir de esto, los jueces podían inaplicar normas que fueran incompatibles con los

principios constitucionales.

Junto al desarrollo legal de dichas garantías, el reconocimiento constitucional de las mismas aparece a partir de la Constitución de 1920, y en adelante en las constituciones de 1933, 1979 y 1993. En la primera se consagró el hábeas corpus a fin de que toda persona que fuera detenida ilegalmente pudiera recurrir inmediatamente ante el juez competente para obtener su libertad. Y en la Constitución de 1933 y en las constituciones siguientes, se incorporó también el control de constitucionalidad y legalidad de los reglamentos ante el Poder Judicial mediante la acción popular.

En la Constitución de 1979 se recogieron el hábeas corpus, la acción de amparo, la acción de inconstitucionalidad y la acción popular, así como la creación del propio Tribunal de Garantías Constitucionales con nueve magistrados elegidos por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Luego, la Constitución de 1993 añadió a las competencias señaladas el hábeas data, la acción de cumplimiento y la resolución del conflicto de competencias y atribuciones, así como el establecimiento del Tribunal Constitucional con siete magistrados, elegidos para un periodo de cinco años. Los miembros del Tribunal eran elegidos inicialmente por el Congreso unicameral, pero con la reforma constitucional del año 2024, hoy son electos por la Cámara de Senadores. De esta manera se ha ido configurando un moderno modelo de justicia constitucional, el mismo que en su desarrollo jurisprudencial ha atravesado diferentes etapas.

II. EVOLUCIÓN DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL

La evolución de la justicia constitucional en el Perú se divide en varias etapas marcadas por la

tensión entre la Constitución y el poder político. La primera etapa, correspondiente al Tribunal de Garantías Constitucionales (1982-1992), se caracterizó por una labor apegada a la ley antes que a la Constitución. Le siguió un periodo de “vaciamiento” del Tribunal Constitucional (1996-2000), donde el control de las leyes fue bloqueado por el Gobierno y la mayoría parlamentaria de entonces por exigencias de votación excesivas y la destitución arbitraria de tres magistrados tras el caso de la re-relección presidencial de Fujimori; pero, la vuelta a la democracia a partir del año 2000 permitió al Tribunal actuar “en libertad”, consolidando su rol como una institución democrática, aunque no siempre resistente a las presiones del poder. En la medida que, finalmente, la erosión democrática desde el año 2016 ha dejado a la justicia constitucional en la encrucijada de la defensa del equilibrio de poderes.

II.1. TGC prisionero de la ley con la Constitución de 1979

La etapa del Tribunal de Garantías Constitucionales (TGC) en el Perú, bajo el marco de la Constitución de 1979, representó el primer ensayo de justicia constitucional concentrada en el país (Pérez, 1988). El TGC se instaló formalmente el 19 de noviembre de 1982 y operó hasta su clausura tras el autogolpe de Estado del 5 de abril de 1992. Durante esta década, su función se centró en dos competencias principales: declarar la inconstitucionalidad de las leyes y resolver en casación las resoluciones denegatorias de hábeas corpus y amparo (Corso, s.f.).

A pesar de las altas expectativas que generó su creación, el TGC tuvo una labor que la doctrina califica como modesta en términos de defensa constitucional frente al poder político. Un dato revelador de su limitada actividad es que, en sus diez años de funcionamiento, el Tribunal resolvió apenas 576 causas en materia de amparo y hábeas corpus (Archivo del Tribunal de Garantías Constitucionales, *Diario Oficial El Peruano*, y Guillén, 1991).

En lo que respecta al control concentrado de las leyes, el balance es aún más reducido: de un total de 5 229 normas legales aprobadas en ese periodo (entre leyes, decretos legislativos y de urgencia), solo se

presentaron 28 demandas de inconstitucionalidad, de las cuales el Tribunal resolvió únicamente 15. De estas 15 demandas resueltas, apenas 5 leyes fueron declaradas inconstitucionales, lo que significa que solo una de cada 1045 leyes aprobadas fue expulsada del sistema jurídico por el TGC (Landa, 2022, p. 208).

Este bajo rendimiento se atribuye, en gran medida, a la deficiente técnica procesal de la Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales, Ley N.º 23385 (LOTGC), la cual exigía inicialmente una mayoría de seis votos conformes de nueve magistrados para declarar la inconstitucionalidad de una ley. Cuando no se alcanzaba esta mayoría calificada, el Tribunal no emitía una sentencia de mérito, sino simples “pronunciamientos”, los cuales carecían de vinculación jurídica y dejaban la ley cuestionada vigente, desnaturalizando su rol constitucional.

II.2. TC guardián de la Constitución

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de control constitucional de las normas legales y los derechos fundamentales debe ser enmarcada en tres escenarios: autocrático, democrático y de erosión democrática. El primer escenario se presenta cuando el TC nace en cautiverio, con el subsiguiente vaciamiento de la justicia constitucional; el segundo, con la recomposición y progresivo desarrollo de la justicia constitucional; y el tercero, con la erosión democrática, el debilitamiento del consenso político y la fragmentación institucional.

Esto no impidió que durante el primer escenario, el del cautiverio, el Tribunal debatiera y resolviera con interesantes argumentos, por lo discutibles, dos causas constitucionales límites: la ley del sistema de votación del propio Tribunal y la ley de la reelección presidencial. Asimismo, en el segundo escenario, el Tribunal pudo desarrollar valiosa jurisprudencia en los casos de las leyes de la reforma constitucional y de la legislación antiterrorista. Nada impidió tampoco que en el tercer escenario se dictaran sentencias sobre las relaciones entre los poderes públicos, la disolución del Congreso, la vacancia presidencial, la cuestión de confianza o el ejercicio presidencial desde el exterior, o las cuestiones políticas no justiciables del Congreso.

II.2.1. La primera etapa del Tribunal Constitucional: el vaciamiento de la justicia constitucional (1996-1999)

La instalación formal del Tribunal Constitucional (TC) en junio de 1996, bajo el marco de la Constitución de 1993, no representó un fortalecimiento inmediato del Estado de derecho, sino el inicio de una etapa caracterizada por el vaciamiento de sus funciones y su progresivo cautiverio institucional. A diferencia del modelo de la Constitución de 1979, el TC de los años noventa nació bajo un diseño legislativo destinado a limitar su capacidad de control sobre el poder político, particularmente a través de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, Ley N.º 26435 (LOTIC), y la influencia directa del Gobierno de Fujimori (Landa, 1997).

Este periodo de “vaciamiento” se define por la sistemática reducción o desnaturalización de las competencias del Tribunal, convirtiéndolo en un débil aparato institucional donde se buscó dar una aparente solución jurídica a conflictos políticos que el Congreso no lograba resolver. La estrategia gubernamental consistió en implementar el organismo, pero bloqueando su autonomía para evitar que alterara los objetivos programáticos del régimen (Landa, 2022, p. 140).

El caso del sistema de votación del Tribunal (artículo 4 de la LOTIC)

Uno de los mecanismos más evidentes de este vaciamiento fue la configuración del sistema de votación para declarar la inconstitucionalidad de las leyes. El artículo 4 de la Ley N.º 26435 exigía una mayoría calificada de seis votos conformes de un total de siete magistrados para expulsar una norma del sistema jurídico. Este diseño otorgaba, en la práctica, un derecho de veto a solo dos magistrados, permitiendo que leyes abiertamente inconstitucionales permanecieran vigentes a pesar del voto mayoritario de cinco jueces (Landa, 1994).

Ante esta situación, se presentó una demanda de inconstitucionalidad contra dicho artículo, argumentando que desnaturalizaba el mandato de control constitucional establecido en el artículo 201 de la norma suprema. Sin embargo, en diciembre de 1996, el Tribunal (con una mayoría de magistrados que adoptó una postura de autolimitación o afinidad gubernamental) declaró infundada la demanda. El razonamiento de la

mayoría fue puramente positivista, sosteniendo que la Constitución no prohibía específicamente la exigencia de una mayoría calificada y que el número de votos era una facultad discrecional del legislador. Los magistrados Aguirre Roca, Rey Terry y Revoredo Marsano emitieron un voto singular denunciando que esto convertía al TC en un defensor de la ley en perjuicio de la Constitución (Exp. N.º 005-96-1/TC).

El caso de la ley de reelección presidencial (Ley N.º 26657)

El punto crítico de esta etapa fue la controversia sobre la Ley de Interpretación Auténtica, aprobada por la mayoría parlamentaria en 1996 para habilitar a Alberto Fujimori a postular a un tercer mandato consecutivo en el año 2000, contraviniendo el artículo 112 de la propia Constitución de 1993. Este caso trasladó la confrontación política directamente a la sede jurisdiccional del TC (Achard y Flores, 1997).

Debido al bloqueo del sistema de votación (el requisito de los 6 votos), el Tribunal no pudo declarar la inconstitucionalidad de la ley de manera abstracta. Ante esta imposibilidad, los magistrados Aguirre Roca, Rey Terry y Revoredo optaron por ejercer un activismo judicial y aplicaron el “control difuso” en un proceso de control concentrado, publicando en enero de 1997 una resolución que declaraba la ley inaplicable para el caso específico del presidente Fujimori (Cairo, 1998).

La reacción del poder político fue inmediata y violenta: la mayoría oficialista del Congreso inició un juicio político vindicativo contra los tres magistrados firmantes, acusándolos de usurpar funciones del Pleno al emitir una aclaración sobre el fallo. El 29 de mayo de 1997, los tres magistrados fueron destituidos arbitrariamente por la mayoría oficialista del Congreso, dejando al Tribunal con solo cuatro miembros e inoperante para el control de las leyes durante los siguientes tres años y medio (Landa, 2022, p. 369).

Consecuencias del cautiverio institucional

Con la expulsión de los tres magistrados, el TC quedó reducido a un organismo mutilado que solo podía resolver recursos de amparo y hábeas corpus de manera residual, sin capacidad de enfrentar las leyes de la mayoría parlamentaria. Durante este “cautiverio”, el Tribunal funcionó inconstitucionalmente con solo cuatro miembros, subordinándose en la práctica a los intereses del régimen y perdiendo toda credibilidad social hasta la restauración democrática del año

2000. Esta etapa demostró los límites de la justicia constitucional en regímenes donde la soberanía política del gobernante se impone sobre la supremacía jurídica de la Constitución.

II.2.2. La segunda etapa del Tribunal Constitucional: el retorno a la democracia y el afianzamiento institucional (2000-2015)

El colapso del gobierno de Fujimori a finales del año 2000, tras la difusión de los videos de corrupción de Vladimiro Montesinos, y la posterior vacancia presidencial de Fujimori, debido a su huida al Japón y su posterior renuncia a la Presidencia de la República, marcaron el inicio de una nueva etapa para la justicia constitucional en el Perú. Este periodo, definido como la etapa del Tribunal Constitucional “en libertad”, se caracterizó por la recuperación de la autonomía institucional y un giro sustancial en su jurisprudencia, orientándose hacia la defensa de los derechos fundamentales y la consolidación del Estado democrático de derecho.

El primer paso simbólico y jurídico de esta transición fue la reincorporación de los magistrados Manuel Aguirre Roca, Guillermo Rey Terry y Delia Revoredo Marsano en noviembre del 2000, tras la anulación, por parte del Congreso, de las resoluciones que los habían destituido arbitrariamente en 1997. Con el Tribunal nuevamente completo y presidido por Aguirre Roca, se emprendió una labor de depuración de la herencia legislativa autoritaria de la década anterior, enfrentando el desafío de una carga procesal acumulada de miles de expedientes que desbordaban su capacidad operativa (Landa, 2022).

La sentencia sobre la legislación antiterrorista (Exp. N.º 010-2002-AI/TC)

Uno de los hitos más significativos de este periodo fue la sentencia emitida en enero de 2003 respecto a la legislación antiterrorista dictada en la década de los años noventa. El Tribunal Constitucional realizó una interpretación “integradora” de los decretos leyes de los años noventa, buscando armonizar la seguridad del Estado con el respeto absoluto a los derechos humanos y los tratados internacionales.

En este fallo histórico, el Tribunal declaró la inconstitucionalidad del delito de “traición a la patria” cuando este era aplicado a civiles, argumentando que

violaba el principio de legalidad al duplicar el contenido del delito de terrorismo con el único fin de permitir el juzgamiento de civiles ante tribunales militares. Consecuentemente, el TC anuló el juzgamiento de civiles por el fuero militar, señalando que el derecho al “juez natural” es una garantía infranqueable del debido proceso.

Asimismo, el Tribunal abordó la cadena perpetua, declarándola incompatible con la Constitución si no se preveían mecanismos temporales de excarcelación y resocialización, ya que el sistema de valores del Estado de derecho prohíbe que una persona sea encarcelada de por vida sin esperanza de rehabilitación. Para evitar un vacío legal que pusiera en riesgo la seguridad nacional, el Tribunal aplicó la técnica de la *vacatio sententiae*, modulando los efectos del fallo para que el Congreso dictara nueva legislación y se realizaran nuevos juicios en el fuero común, sin que esto implicara la excarcelación automática de los condenados.

Esta nueva legislación fue cuestionada ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Lori Berenson vs. Perú, pero la Corte desestimó la demanda al entender que la nueva legislación antiterrorista estaba acorde con los estándares internacionales de protección de los derechos humanos.

La sentencia sobre la reforma constitucional (Exp. N.º 014-2002-AI/TC)

Otro pilar de esta etapa fue el pronunciamiento sobre la Ley N.º 27600, que había encargado a una comisión del Congreso proponer un proyecto de reforma total de la misma. El Colegio de Abogados del Cusco interpuso una demanda alegando que el Congreso no tenía facultades para realizar una reforma total, tarea que, según su criterio, correspondía exclusivamente a una Asamblea Constituyente.

El Tribunal Constitucional, en enero de 2003, desestimó la demanda y validó la competencia del Congreso para proponer dicha reforma. En su razonamiento, el TC distinguió entre el Poder Constituyente (originario) y el Poder Constituido (reformador), concluyendo que la propia Constitución de 1993, en sus artículos 32 y 206, había habilitado el mecanismo para su propia reforma total o parcial a través del Congreso y la ratificación mediante referéndum.

Sin embargo, el Tribunal estableció límites claros: el poder reformador del Congreso no es absoluto y debe respetar los “límites materiales” e intangibles de

la Constitución, tales como la dignidad humana, la soberanía del pueblo y el Estado de derecho. Además, enfatizó que cualquier proyecto de reforma total aprobado por el Parlamento debía, inexorablemente, concluir con su sometimiento a referéndum para gozar de plena legitimidad democrática.

Valoración de la etapa democrática

A partir del nombramiento de nuevos magistrados el 2002 y el 2004, el Tribunal Constitucional consolidó un activismo judicial moderado. Se superó el positivismo normativista que aislaba la norma de la realidad social, pasando a una interpretación que considera a los derechos fundamentales como el eje central del ordenamiento.

Un claro ejemplo de este cambio puede ser observado también en el Exp. N.º 050-2004-AI/TC (acumulado con los expedientes 0051-2004-AI/TC, 0004-2005-PI/TC, 007-2005-PI/TC y 009-2005-PI/TC), en donde el TC resolvió las demandas interpuestas contra la Ley de Reforma Constitucional del Régimen Pensionario del Decreto Ley N.º 20530.

En este fallo, el Tribunal empleó la técnica de las sentencias aditivas y/o sustitutiva, la cual le permitió declarar la inconstitucionalidad parcial de la ley e incorporar un reemplazo normativo inmediato para evitar que un vacío legal produjera efectos económicos, políticos o sociales gravemente dañinos para la mayoría de los pensionistas, la estabilidad del sistema previsional y del Estado. Asimismo, mediante esta decisión se consolidó la doctrina del contenido esencial de los derechos fundamentales, permitiendo al Tribunal armonizar la protección del núcleo duro del derecho a la pensión con los lineamientos de equilibrio presupuestal exigidos por la Constitución. Mas aún, ante una petición de los demandantes de dicho caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, esta rechazó la admisión por el fondo, por encontrar la sentencia del Tribunal Constitucional acorde con las obligaciones internacionales en materia de los derechos económicos, sociales y culturales.

Esta segunda etapa, demostró que un Tribunal Constitucional independiente es el centro de impulsión del proceso de maduración democrática en el Perú. A través de sus sentencias en materia antiterrorista y de reforma constitucional pensionaria, entre otros, el Tribunal no solo actuó como un “legislador negativo”, eliminando leyes incompatibles, sino como un

guardián pedagógico que enseñó al poder político que su soberanía reside en el respeto a la Constitución y el orden internacional, que no existen espacios exentos de control jurídico en una democracia (Rey Terry, 2002).

II.2.3. La tercera etapa del Tribunal Constitucional: la erosión democrática (2016-presente)

El tercer periodo del TC se desarrolla en un contexto de profunda inestabilidad política y crisis de la democracia constitucional, marcada por el resquebrajamiento del sistema de pesos y contrapesos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Desde el año 2016, la relación entre estos poderes ha sido materia de un intenso control jurisdiccional por parte del Tribunal, el cual ha debido pronunciarse sobre instituciones clave para la gobernabilidad del país.

La cuestión de confianza y el equilibrio de poderes

Uno de los ejes centrales de la jurisprudencia ha sido la delimitación de la cuestión de confianza. En el Exp. N.º 0006-2018-AI/TC, el Tribunal estableció que esta institución ha sido regulada en la Constitución de manera “abierta”, con el fin de otorgar al Poder Ejecutivo un amplio margen para buscar respaldo político para sus políticas de gestión. En dicho fallo, el Tribunal declaró inconstitucional la reforma del Reglamento del Congreso que pretendía restringir los supuestos de procedencia de la confianza, señalando que tal limitación alteraba la separación de poderes y el balance necesario en un régimen democrático. El Tribunal ratificó que la cuestión de confianza puede materializarse en iniciativas de ley, decretos legislativos y propuestas de reforma constitucional, siempre que tengan relación con la política general del Gobierno. Posteriormente, el Tribunal ha dejado sin efecto dicha decisión (Exp. N.º 00032-2021-PI/TC y Exp. N.º 004-2022-PCC/TC).

La disolución del Congreso y la denegación fáctica

La crisis alcanzó un punto crítico en el año 2019 con la disolución del Congreso. En el Exp. N.º 0006-2019-CC/TC, el TC confirmó la validez del acto de disolución contenido en el Decreto Supremo N.º 165-2019-PCM. En esta sentencia, el Tribunal introdujo la posibilidad de excepciones a la regla de que la denegación de confianza debe ser expresa, admitiendo que, en supuestos excepcionales, una votación formalmente favorable por parte del Congreso puede disfrazar una

intención real de no brindar la confianza solicitada, configurando una “denegación fáctica” basada en los hechos. Este criterio permitió validar que, ante la negativa del Congreso de suspender la elección de magistrados del TC a pesar de la solicitud de confianza del Ejecutivo, se había producido el segundo rechazo habilitante para la disolución parlamentaria. En el caso del Exp. N° 00004-2022-PCC el TC incidentalmente cambió de criterio, sin implicancias retroactivas.

La vacancia presidencial y la incapacidad moral

Respecto a la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral, el Tribunal adoptó una postura de autolimitación en el Exp. N.º 00002-2020-CC/TC. Ante la demanda competencial interpuesta por el Ejecutivo contra el proceso de vacancia del presidente Martín Vizcarra, la mayoría del Tribunal decidió desestimar la demanda por sustracción de la materia, argumentando que, una vez producida la vacancia, no había materia sobre la cual pronunciarse. Esta decisión evitó que el órgano de control constitucional definiera con precisión el contenido del instituto de la vacancia por incapacidad moral, lo que ha generado debates sobre la persistencia de la incertidumbre en el uso de esta figura. Posteriormente, tras el intento fallido de autogolpe del presidente Pedro Castillo en diciembre de 2022, el Congreso procedió a su destitución inmediata apelando nuevamente a esta figura.

Cuestiones políticas no justiciables y el control del Poder Judicial

En materia de control de los actos del Congreso, la sentencia del Exp. N.º 00003-2022-PCC/TC representó un cambio significativo al declarar la nulidad de resoluciones judiciales que pretendían controlar actos parlamentarios. El Tribunal estableció que existen ámbitos reservados exclusivamente al Congreso que no son susceptibles de control por el Poder Judicial mediante procesos de amparo, tales como el proceso de designación del Defensor del Pueblo, las investigaciones parlamentarias sobre asuntos de interés público y los procedimientos de juicio y antejuicio político. Incluso, el Tribunal instó a evaluar la conducta funcional de los jueces que intervinieron en dichos procesos constitucionales por afectar competencias exclusivas del Legislativo.

Finalmente, las perspectivas del quehacer del Tribunal Constitucional están en función tanto de la calidad del régimen democrático peruano presente y futuro, como de los magistrados que lo integren, quienes ayer como hoy o mañana deben asegurar a los ciudadanos que la promesa de “vivir en Constitución” demanda una justicia constitucional sólida e independiente, dirigida a proteger los derechos fundamentales y controlar los excesos de los poderes públicos y privados.

BIBLIOGRAFÍA

- Achard, Diego y Flores, Manuel. *Gobernabilidad: un reportaje de América Latina*. PNUD-FCE, 1997
- Archivo del Tribunal de Garantías Constitucionales, Diario Oficial El Peruano, y Guillén Fernández, G. “Tribunal de Garantías Constitucionales: información estadística”. *Ius et Praxis*, núm. 17, 1991.
- Cairo, Omar. “El Tribunal Constitucional y el control difuso”. *Revista Peruana de Derecho Procesal*, núm. 2, Lima, 1998
- Corso Masías, Alfredo. *El Tribunal de Garantías Constitucionales prontuario*. Edigraf S. A, Lima.
- Landa, César. “Notas acerca del proyecto de Ley Orgánica del Tribunal Constitucional”. *Derecho y Sociedad*, vol. 5, núm. 8-9, Lima, 1994.
- Landa, César. “Balance del primer año del Tribunal Constitucional del Perú”. *Pensamiento Constitucional*, vol. 4, núm. 4, Lima, 1997
- Landa, César. *Tribunal Constitucional y Estado democrático: vol. I*. Palestra, Lima, 2022.
- Pérez Royo, J. *Tribunal Constitucional y división de poderes*. Tecnos, Lima, 1988.
- Rey Terry, Guillermo. *Memoria del presidente del Tribunal Constitucional*, Tribunal Constitucional, Lima, 2002
- <http://www.tc.gob.pe>.



La historia total -que es la verdadera- no debe tratar de ignorar nada de lo que hicieron los hombres o las colectividades, menos aún aquello que decidió la suerte de ellos, e implicó el ejercicio del poder y su reparto.

Jorge Basadre

Notas Preliminares

En Historia de la República del Perú 1822-1823

Cada época, cada generación debe reescribir la historia. Por eso Croce y Basadre han dicho que toda historia es siempre, historia contemporánea.

Pablo Macera

Entrevista en Suplemento Dominical El Comercio

7 de agosto de 1977





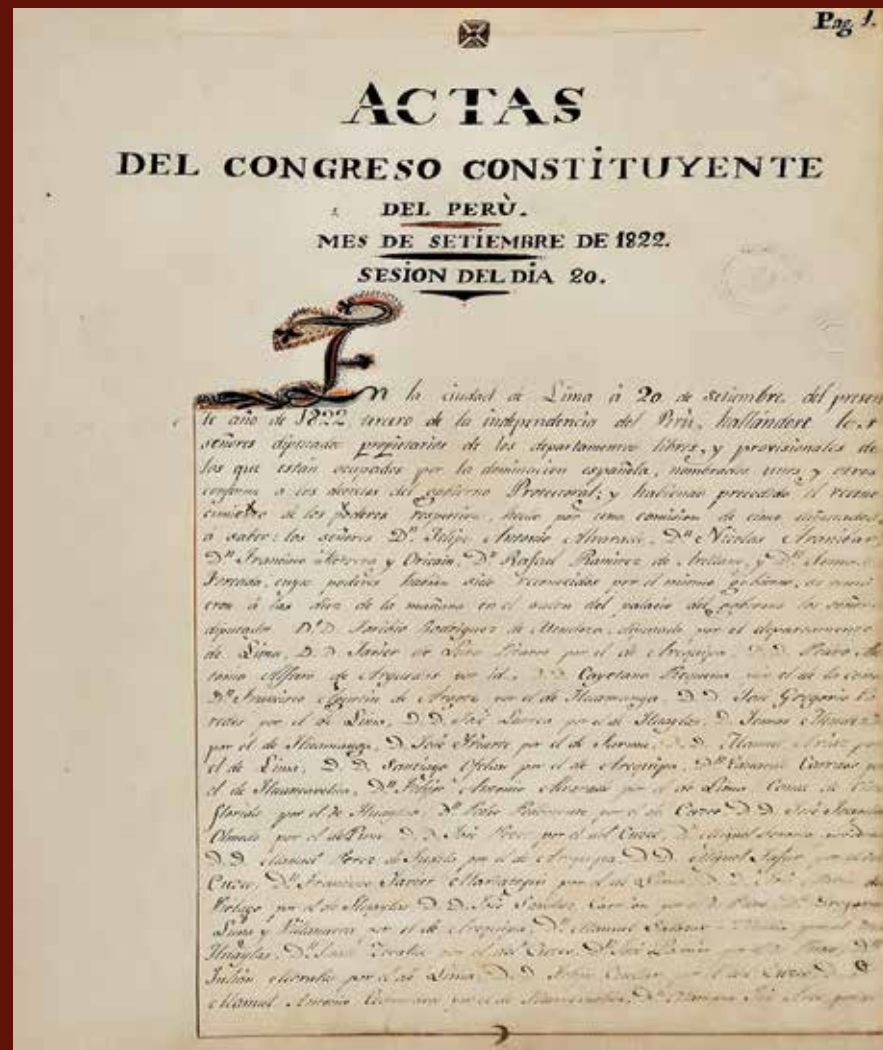
CAPÍTULO I

Antecedentes del control
constitucional en la República:
La defensa de la Constitución
en el siglo XIX
y principios del siglo XX





Primer Congreso Constituyente del Perú
Óleo de Francisco Gonzáles Gamarra, Lima, 1953



Primer folio del libro de actas del
Congreso Constituyente del Perú
Archivo del Congreso de la República

CAPÍTULO I

Antecedentes del control constitucional en la República: La defensa de la Constitución en el siglo XIX y principios del siglo XX

I.1. INTRODUCCIÓN

Tras la caída del Virreinato como sistema de gobierno territorial colonial, con la declaración de la independencia en julio de 1821, se inició el proceso de conformación de lo que hoy es la República del Perú.

El acto fundacional de la República del Perú, sin embargo, tuvo lugar algunos meses después, a finales de 1822, cuando el Congreso Constituyente aprobó las *Bases de la Constitución*¹. Entre nosotros, no se ha reflexionado lo suficiente sobre la importancia de este documento que si bien, como indica su denominación, no constituyó propiamente una Constitución, sino sus *Bases* —o sea, el documento que contenía los principios fundamentales alrededor de los cuales se elaboraría la futura Constitución, tampoco se trató solamente de un acto interno que guiara el trabajo ulterior del Congreso Constituyente, al constituir el primer documento mediante el cual se instituyó un nuevo orden político denominado “República Peruana”, que, según declaraba su artículo 3º, estaba conformada por la “nación peruana” (art. 3), o sea, por la reunión de “todas las provincias del Perú” (art.1). Como tal, fue

aprobado mediante decreto por la Junta Gubernativa y se ordenó que se jurara “en todas las ciudades, villas y lugares de la República”².

Ya en los principios generales que contienen estas *Bases* puede observarse la influencia de los principales “modelos” de constitucionalismo, como el francés, el norteamericano, el gaditano y en menor medida el inglés³. Como ha documentado Gargarella, bajo la influencia de estos modelos, las élites de los nuevos estados de esta parte del Continente comenzaron a deliberar y aprobar sus primeras constituciones. Y claro, los padres fundadores de la “República Peruana” no fueron ajenos a esta influencia.⁴

En materia de control de constitucionalidad, tal vez con la única excepción de la Constitución de 1856, la influencia predominante en nuestro constitucionalismo histórico, particularmente del siglo XIX y buena parte del XX, sería la de aquel que se ha venido en denominar *modelo político*.

El *modelo político*, así llamado porque el control de constitucionalidad se encomienda a un órgano de naturaleza política, tiene su origen y desarrollo en el

1 Cf. los textos constitucionales, incluyendo las Bases de la Constitución, pueden verse en: García Belaunde, D., *Las constituciones del Perú*, JNE, Lima, 2016; Ramos Núñez C., *Las constituciones del Perú*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos -Tribunal Constitucional, Lima, 2017.

2 Cf. el texto del decreto que aprobó las Bases de la Constitución y la información sobre su juramentación en Wilver Álvarez (compilador), *Congreso Constituyente del Perú 1822-1823. Actas y extractos de sesiones del debate constituyente*, Fondo Editorial del Tribunal Constitucional, Lima, 2024, pág. 114 y sgtes.

3 Conocida como *La Pepa* (por haber sido promulgada el día de San José) y considerada como el primer antecedente del constitucionalismo peruano. Cfr. Ramos Núñez, C. (2017). Estudio preliminar. *Las constituciones del Perú*, Biblioteca Jurídica del Bicentenario 1812-2021, pág. 25.

4 Cf. Gargarella, R., *La sala de máquinas de la Constitución*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2025.

constitucionalismo francés. Con variantes y matices, que más tarde encontrarían eco en la evolución de la versión nacional del modelo adaptado entre nosotros, este modelo confía originariamente en el Parlamento la tarea de velar por la custodia de la Constitución.

El trasfondo ideológico de este modelo se encuentra en la superposición del principio de soberanía parlamentaria sobre el de soberanía popular que se desarrollara en el constitucionalismo europeo de finales del siglo XVIII en adelante. En su formulación más básica, este modelo parte de la idea de que, en la medida que la soberanía tiene por titular a la Nación, esta no puede expresarse sino a través de sus representantes; entonces, las cualidades de aquella debían entenderse como transferidas al órgano encargado de ejercer su representación. La conclusión de este modo de entender las cosas será que, en la medida que la Constitución y las leyes son dictadas por órganos de representación del pueblo, y estos expresan la voluntad general, las leyes que estos aprueben no pueden colisionar con la Constitución, al tratarse ambas normas de manifestaciones de una misma voluntad soberana.

Se comprenderá, ahora, que el *modelo político*, en su formulación primigenia, no estuviera concebido o ideado con el propósito de que se controle la constitucionalidad de las leyes —aunque tampoco se encontrara impedido—, sino orientado a impedir que los demás poderes públicos no transgredan la “voluntad general”. Y puesto que esa voluntad general es permanentemente actualizada a través de la ley, el problema no es tanto configurar arreglos institucionales que defiendan la Constitución, sino crear instituciones a través de las cuales se garantice la ley de los actos que emanen de los otros poderes públicos.

Esto no significa que la Constitución no deba ser defendida. Sobre todo en los inicios de la Revolución francesa, la idea predominante era que la mejor defensa que se podía dispensar a la Constitución consistía en que se observara el principio de separación de poderes, un arreglo institucional, de carácter político y organizativo del poder, cuya observancia, se intuía, garantizaba que todos los poderes públicos se desenvolvesen en el marco de sus competencias, a la par que impedía que

alguno de ellos concentrara el poder suficiente como para impedir el disfrute de los derechos y libertades que toda Constitución aspira garantizar⁵.

La conclusión de este modo de entender las cosas será, pues, no solo la exclusión de institucionalizar un control externo que controlara esa conformidad entre constitución y ley, sino, incluso, que se considerara irrelevante y hasta cierto punto inconcebible la propia idea de que el Parlamento pueda dictar leyes inconstitucionales.

Que esta concepción no tenga en la mira al Poder Legislativo no significa que omita considerar los supuestos en los que el Ejecutivo pueda transgredir la ley o la Constitución. Desde el punto de vista del principio de separación de poderes, un acto ejecutivo de esa naturaleza se considerará como “un intento de usurpar la función legislativa, es decir, como una violación de la Constitución. Violar la Constitución es un delito. Así, la garantía de la jerarquía de funciones no está en la anulación de los actos contrarios, sino en la aplicación de la responsabilidad penal de quienes los cometen”⁶. Como se verá más adelante, esta manera de concebir la defensa de la Constitución terminará traducéndose en la institucionalización de procedimientos —principalmente parlamentarios y, en ocasiones, también judiciales— orientados a determinar la responsabilidad de los infractores, antes que a declarar la nulidad de los decretos y actos del Ejecutivo contrarios a la Constitución.

Sin embargo, estas premisas con las que se va edificando el modelo político de control no permanecieron incólumes. Hacia 1822, que es el momento en que el primer Congreso Constituyente empieza a identificar los principios fundamentales sobre los cuales se edificará nuestro edificio constitucional, ya el constitucionalismo francés había experimentado importantes inflexiones y convulsiones internas, especialmente después de la experiencia del régimen del terror, que llevaron hacia 1795 a pensar sobre la necesidad de contar con un órgano de control externo, o sea, en uno distinto a los clásicos poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, al que se debía confiar la custodia y conservación de la Constitución.

5 Cf. Michel Troper, *La separazione dei poteri e la storia costituzionale francese*, Edizioni Scientifiche Italiane, Milano, 2005.

6 Michel Troper, “Sieyès et la hiérarchie des normes”, en Pierre-Yves Quiviger, Voincent Denis et Jean Salem (sous la direction de), *Figures de Sieyès*, Publications de la Sorbonne, Paris, 2008, pág. 33.



Retrato de Napoleón junto al Senado Conservador, encargado de ejercer el control político de la constitucionalidad en Francia a comienzos del siglo XIX

Napoleón recibiendo a los diputados del Senado en Berlín, óleo de René Théodore Berthon, 1808

Unos años después, en 1799, en la deliberación de lo que será la Constitución consular, aquella propuesta de Sieyès alrededor del *Jury Constitutionnaire* presentada durante los debates de la Convención Nacional en 1795 —y que nadie entendió, por lo que fue rechazada— terminaría, con su consentimiento, reformulada, institucionalizándose en su lugar un *Sénat Conservateur*, al cual se confiará la tarea de “Mantener o anular los actos que le son dirigidos como inconstitucionales por el tribunado o por el Gobierno” (art. 21), o sea, que actuará como *le conservateur de la constitution*⁷.

Este Senado Conservador no es un órgano jurisdiccional, sino un órgano político. Bajo la Constitución de 1799, el ejercicio de la función legislativa estaba distribuido entre el *Conseil d'état*, que tenía la competencia de elaborar los proyectos de ley; el *Tribunat*, al que le correspondía únicamente el debate de los proyectos de ley; y el *Corps Legislatif*, que, por su parte, tenía a su cargo la aprobación de las leyes. Pero esa aprobación se daba siempre que el *Senat Conservateur* no considerara que el proyecto de ley fuera inconstitucional. Y se trataba de un control

de naturaleza política porque además de no realizarse por un órgano jurisdiccional, estaba previsto que se efectuara antes de que el acto legislativo fuera aprobado como ley, en una suerte de control preventivo⁸.

Dicho Senado Conservador estaba integrado por 80 miembros, inamovibles y de carácter vitalicio, mayores de 40 años, nombrados por el propio Senado a partir de ternas presentadas por el Cuerpo Legislativo, el Tribunado y el Primer Cónsul. Más adelante, cuando el régimen se transformó en Imperio, a través del *Sénatus consulte organique* de 28 de Floreal del año XII (18 de mayo de 1804) se precisó que el control de los decretos comprendía que estos hayan sido deliberados “siguiendo las formas prescritas por las constituciones del Imperio” (art. 70. 3).

Sin embargo, la modificación del sistema de designación de sus miembros —que pasó prácticamente a quedar en manos del Emperador— terminó por virtualmente hacerlo ineficaz, pues en su más de década y media de funcionamiento, nunca declaró la inconstitucionalidad de ningún proyecto de ley.

⁷ Marcel Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a nos jours*, LGDJ, Paris, 2014, pág. 169.

⁸ Cf. Angus Harwood Brown, “Sieyès’s Constitutional Jury, the Pennsylvania Council of Censors, and the Debate on the Conservative Power in the French Revolution”, en *Journal of the History of Ideas*, vol. 85, núm. 3, 2024, pág. 479 y sgtes.

I.2. CONSTITUCIONALISMO EN EL PROCESO INDEPENDENTISTA: LA IMPORTANCIA DE UNA CONSTITUCIÓN EN UN CONTEXTO DE GUERRA (1822-1826)

Como ya se ha señalado, aunque la independencia se proclamó formalmente en julio de 1821, a esa fecha todavía no existía el Estado peruano como una entidad política plenamente constituida. Fue recién con la aprobación de las *Bases de la Constitución*, el 16 de diciembre de 1822, que apareció en el concierto de las naciones la novel “República Peruana”⁹. Es la época fundacional de la República, como la denominó Jorge Basadre, quien sin embargo consideraba que la iniciación de la República empezó con la instalación del primer Congreso Constituyente¹⁰.

Los años que corren entre 1821 y 1826 son especialmente complicados. Hacia 1826, si bien había concluido formalmente el conflicto con el ejército realista —con su derrota en Ayacucho, el 9 de diciembre de 1824—, ello no supuso el cese total de las hostilidades, pues hasta enero de 1826 todavía quedaban algunos remanentes del ejército realista acantonados en el Real Felipe¹¹.

En el lapso entre 1821 y 1826 aprobamos nuestros tres primeros documentos constitucionales: Las Bases de la Constitución de 1822 y las Constituciones de 1823 y 1826, si bien la entrada en vigencia de esta última se realizó cuando ya se había superado totalmente el conflicto con el Reino de España¹².

Este contexto militar, que puede calificarse como propio del “constitucionalismo bélico”, hubo de condicionar tanto el debate constituyente como el destino final de algunos de dichos documentos constitucionales, en el afán de adaptarlos a las exigencias de la guerra y a las situaciones excepcionales que les son inherentes.

En el caso peruano, sin embargo, el destino de la guerra también tenía alguna vinculación con la aprobación de una Constitución, pues al no haberse contado previamente con una, era inexistente el Estado peruano y débil el compromiso de los nacidos en lo que hoy es el territorio nacional con la causa de la independencia¹³. De esta relación y de su importancia simbólica y política era consciente José Faustino Sánchez Carrión. En una carta fechada el 24 de abril de 1823, enviada por el Solitario de Sayán a José de Larrea y Loredó poniéndolo al tanto sobre el estado de las labores constituyentes, Sánchez Carrión destacaba la importancia de aprobar la primera Constitución y su relación con la gesta de la independencia.

La primera parte de la Constitución está casi toda sancionada: y la segunda baxo la prensa, creyendo yo que en todo Julio esté sancionada toda, y acaso jurada. No sé q. parecerá a V. este trabajo, y el discurso preliminar, miserable ensayo de su pobre amigo, q. comprometido extraordinariamente se vio en necesidad de hacerlo en un día, respecto de que urgidos a entregar esa parte en día determinado por el Congreso, se hubo de hacer cualquiera cosa. Aseguro a V. baxo la reserva de amigo, que sino se toma tanto empeño no hay tal Constitución. *Yo estoy persuadido, que sea cual fuere este trabajo lo más importante es dar una ley fundamental para asegurar el Estado, y para dar a los pueblos una lección práctica, q. estudiada al fin, los empuñe en su Independencia y libertad*¹⁴.

Esta circunstancia, si por un lado ponía en el centro de la atención la urgencia de aprobar rápidamente un “Acta Constitucional” que fundara la República Peruana, también condicionaba su futuro próximo. No podía ser un documento constitucional definitivo, sino uno de carácter provisional, a las resultas de los efectos de la guerra y la liberación de importantes espacios de territorio, por entonces, aún en manos del ejército

9 Domingo García Belaunde, “El constitucionalismo peruano en la presente centuria”, en *Derecho*, núm. 43-44, PUCP, Lima, 1989-1990, pág. 60.

10 Jorge Basadre, *Historia de la República del Perú*. Octava edición. Lima, 1999, La República / Universidad Ricardo Palma, tomo I, pág. 1.

11 Natalia Sobrevilla Perea, “Entre proclamas, actas y una capitulación: la independencia peruana vista en sus actos de fundación”, en su libro *La nación subyacente*, Editorial Debate, Lima, 2024, pág. 80.

12 Domingo García Belaunde, “Los inicios del constitucionalismo peruano (1821-1842)”, en *Ayer. Revista de Historia Contemporánea*, 8, núm. 4, Madrid, 1992, pág. 147-162.

13 Cf. Carmen Villanueva Villanueva, “Soberanía popular y poderes del Estado: la Constitución de Cádiz y la Constitución Peruana de 1823”, en *Boletín del Instituto Riva Agüero*, núm. 20, Lima, 1993, pág. 68.

14 Comisión Nacional del Sesquicentenario de la Independencia del Perú, *Colección Documental de la Independencia del Perú. Los Ideólogos. Volumen 9. José Faustino Sánchez Carrión*, t. 1, Lima, 1974, pág. 297 (cursivas añadidas).



El libertador José de San Martín, mediante Decreto del 27 de diciembre de 1921, efectuó la convocatoria del Congreso Constituyente de 1822-1823, y dispuso la elección de los representantes que lo integrarían

Retrato de José de San Martín, óleo de Daniel Hernández Morillo. Esta obra se encuentra en la Pinacoteca Municipal Ignacio Merino.

realista, donde la Constitución de Cádiz por tercera vez fue puesta en vigencia¹⁵. Así se desprende, por ejemplo, del Informe presentado por la Comisión encargada de elaborar el Proyecto de las Bases de la Constitución Política del Perú presentada al Congreso Constituyente el 02 de noviembre de 1822:

Por lo demás, la Constitución que ahora se haga, solo debe ser un ensayo, según terminantemente se declara en seguida del artículo 6 de las bases. Cuando las provincias, hoy ocupadas por el enemigo, se hallen libres, y puedan nombrar sus representantes propietarios; cuando se goce de la paz y tranquilidad, entonces podrá formarse la Constitución permanente, y se harán a la provisional que va a trabajarse, las alteraciones o modificaciones que dictare la experiencia, y demandare la voluntad de los pueblos.¹⁶

I.2.1. La observancia de la Constitución: la separación de poderes y el Senado conservador en las Bases de la Constitución

El primer momento constituyente de la República se inició, pues, con la convocatoria de un Congreso encargado de ejercer dicha función. Dicha convocatoria se hizo efectiva con la publicación del Decreto del 27 de diciembre de 1821, mediante el cual el general José de San Martín dispuso la elección de los representantes que lo integrarían. Si bien se había previsto que este iniciara sus actividades el 1 de mayo de 1822, su instalación efectiva solo tuvo lugar el 20 de setiembre, en un contexto político particularmente tenso, que culminó con la deposición y posterior expatriación del ministro de Gobierno y Relaciones Exteriores, Bernardo Monteagudo.

A Monteagudo se le atribuye haber sido uno de los principales promotores de que el Perú

se constituyera como monarquía, así como uno de los impulsores del envío a Europa de dos ministros plenipotenciarios con el encargo de gestionar ante las Cortes europeas un rey para el país. Las dificultades que enfrentaron dichos plenipotenciarios en el cumplimiento de esta misión y el interés de Monteagudo de que el trabajo constituyente se iniciara con la aceptación previa de alguna casa real europea, fue el motivo que retrasó la instalación del primer Congreso Constituyente¹⁷.

Instalado el primer Congreso Constituyente, José de San Martín depuso ante este los poderes que había concentrado en su condición de Protector —asumidos mediante Decreto del 3 de agosto de 1821— y al poco tiempo se retiró del país. Al día siguiente de su instalación, en uno de sus primeros actos, el Congreso Constituyente designó a una Junta Gubernativa, integrada por tres miembros, para que se hiciera cargo del Poder Ejecutivo.

Unas semanas después el entonces presidente del Congreso Constituyente, José Larrea y Loredó, dispuso que se conformara una Comisión encargada de elaborar un proyecto de las Bases de la Constitución. Dicha Comisión, nombrada el 24 de octubre de 1822, quedó integrada por Luna Pizarro, Unanue, Olmedo, Pérez de Tudela y Figuerola, y poco después, el 2 de noviembre del mismo año, presentó el documento de trabajo que se le había encargado¹⁸.

El proyecto de las Bases no contiene una definición explícita de lo que entiende como constitución, pero sí tiene una declaración de la función que ella está llamada a cumplir: “La Comisión... presenta al Congreso el proyecto de decreto, que contiene aquellas Bases o principios fundamentales sobre los que debe levantarse *el Acta Constitucional del Pueblo Peruano*. Juzga la Comisión, que dichos principios son los más

-
- 15 En el Cusco se juró el 15 de octubre de 1820, y al mes siguiente, en Arequipa [cf. V. Peralta Ruiz, “La vida política”, en C. Contreras Carranza, *Perú. Crisis imperial e independencia, 1808-1830*, t. 1, Taurus-Fundación Mapfre, Madrid, 2013, pág. 73-74]. Por esos meses, también se llevaron a cabo procesos electorales bajo la égida de la Constitución de Cádiz, como los orientados a elegir a las representantes de las diputaciones provinciales o los cabildos. Sobre el tema, N. Sola i Vila, “Quedarán ya para el polvo y el olvido: las elecciones a diputados a las Cortes españolas en el Perú, (1810-1824)”, en A. Martínez Ríaza, *La independencia inconcebible. España y la ‘pérdida’ del Perú (1820-1824)*, PUCP, Lima, 2014, pág. 225 y ss.
- 16 “Informe de la Comisión de Bases de la Constitución Política del Perú”, en *Diario de las discusiones y actas del Congreso Constituyente del Perú*, t. 2, núm. 1, Imprenta de D. Manuel del Río, Lima, 1822, pág. 27. Dicho “informe”, así como todo lo relacionado con el debate constituyente entre 1822 y 1823, puede verse en *Congreso Constituyente del Perú 1822-1823. Actas y extractos del debate constituyente*, Fondo Editorial del Tribunal Constitucional, Lima, 2024, en concreto, pág. 74.
- 17 Cf. Marco Antonio Jamanca Vega, *Los orígenes del régimen constitucional peruano. La Constitución de 1823 como fórmula de transición político-constitucional*, Palestra, Lima, 2024, pág. 153 y ss.
- 18 “Proyecto de decreto que contiene las bases o principios fundamentales de la Constitución Política del Perú”, en *Congreso Constituyente del Perú 1822-1823. Actas y extractos del debate constituyente*, citado, pág. 74.



Francisco Xavier de Luna Pizarro fue uno de los personajes más relevantes en la historia constitucional peruana. Fue presidente del Congreso Constituyente del Perú de 1822-1823, hasta antes de José Larrea y Loredo, y presidente del Congreso Constituyente de 1827-1828.

Retrato de Francisco Xavier de Luna Pizarro (1780-1855), autor anónimo, óleo sobre tela ubicado en el Museo Nacional de Arqueología, Antropología e Historia del Perú.

propios para arreglar la organización y límites del gobierno, y para proteger los derechos individuales de los ciudadanos...”¹⁹.

La aprobación de una Constitución, como lo reclamaba el pensamiento del iusnaturalismo racionalista de finales del siglo XVIII, tiene el efecto de instaurar un orden constitucional, poniendo, con dicho acto, fin al régimen político precedente, esto es, al virreinato. Esa Constitución, que todavía la Comisión ni siquiera intenta proyectar en su contenido porque está abocada solo a enunciar *las bases o principios fundamentales* que la informarán, es lo que constituirá el *Acta Constitucional del Pueblo Peruano*, o sea, su ordenamiento constitucional. El efecto de aprobarse esta “acta constitucional” es instaurar, por fin, un nuevo orden político y jurídico, el “Estado libre del Perú”, como la Comisión propuso se llamara lo que hoy es

la República del Perú (art. III del Proyecto), pero que, al aprobarse las Bases de la Constitución, el Congreso Constituyente modificó y denominó “República Peruana” (art. III).

La instauración del nuevo orden estatal, en opinión de la Comisión, presuponía la organización de los poderes y el establecimiento de sus límites. En la implementación de la *separación de los poderes*, con sus frenos y contrapesos —creían— descansa la intangibilidad de los derechos fundamentales, cuyo artículo VIII del Proyecto (que luego replicará el artículo IX de las Bases de la Constitución) enunciará de modo puntual. El artículo IX del Proyecto (que luego sería el artículo X de Las Bases, con algunos retoques de orden estilístico) lo expresará sin rodeos: “El principio más necesario para el establecimiento y conservación de la libertad, es la división de las tres principales

19 “Informe de la Comisión de Bases de la Constitución Política del Perú”, en *Congreso Constituyente del Perú 1822-1823. Actas y extractos del debate constituyente*, citado, pág. 73.



José Larrea y Loredó fue presidente del Congreso Constituyente de 1822-1823 quien sucedió a Francisco Xavier de Luna Pizarro. Dispuso que se conformara una Comisión encargada de elaborar un proyecto de las Bases de la Constitución

Retrato de José de Larrea y Loredó, por José Gil de Castro.

funciones del poder nacional, llamadas comúnmente tres poderes...”.

En materia de defensa de la Constitución, el Proyecto de las *Bases* se nutrió de la experiencia acumulada de aquel laboratorio constitucional en el que se había convertido el constitucionalismo francés, que solo en el periodo que va desde 1789 a 1822 produjo diversos documentos constitucionales (constituciones, cartas, senatus-consulta, actas constitucionales, etc.), ensayando las más diversas formas de organizar el poder público, además de la Constitución de Cádiz de 1812, pese a la hispanofobia que se vivía en aquel entonces. Entre aquellas que tomó del constitucionalismo francés, el proyecto y luego las Bases de la Constitución recogerán dos de las técnicas orientadas a conservar la Constitución que marcarán buena parte del constitucionalismo nacional del siglo XIX.

I.2.2. La separación de poderes y la inviolabilidad de la Constitución en las Bases de la Constitución

La primera de las técnicas de defensa de la Constitución es el principio de separación de poderes. A diferencia de lo que sucedía en los Estados Unidos, donde la Constitución se concibió desde sus orígenes como una Ley Fundamental, una auténtica norma jurídica con carácter de suprema, en el constitucionalismo francés, la Constitución se concibió primordialmente como una norma política, una norma destinada a garantizar los derechos y libertades fundamentales a través de la organización y limitación del poder público.

Evitar la concentración del poder, a través de la distribución de competencias entre los distintos órganos del Estado y la fijación de límites a su actuación, se consideró su cometido esencial, del que dependía, en última instancia, la “garantía” de los derechos. La



Conocido como el solitario de Sayán, José Faustino Sánchez Carrión fue un precursor de la independencia e ideólogo peruano. Participó en el primer Congreso Constituyente del Perú. En defensa del republicanismo, se opuso firmemente a los proyectos monárquicos.

José Faustino Sánchez Carrión, óleo de Juan M. Ugarte Eléspuru, 1974

conservación de la Constitución, en ese sentido, se entendía asociada a que los diversos poderes políticos actuaran en el marco de las atribuciones conferidas por la Constitución. La garantía de los derechos, que la Constitución debería asumir como función esencial, dependía de que la separación de poderes se encuentre “determinada”, como recordaría el artículo 16 de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

La idea predominante no era que la Constitución se garantizara esperando que los poderes públicos se sometan a reglas obligatorias, sino que fuera la propia organización del sistema instituido la que determinara el marco de su actuación²⁰. Es el principio de separación de poderes y la lógica de los frenos y contrapesos a él inmanente lo que garantiza la inviolabilidad de la Constitución.

Así, este principio —que fue desarrollado por las constituciones francesas de 1791 y 1793—, que luego pasaría a formar parte del artículo X de las *Bases de la Constitución*, con una que otra modificación de estilo, declaraba:

El principio más necesario para el establecimiento y conservación de la libertad, es la división de las tres principales funciones del poder nacional, llamadas comúnmente tres poderes, que deben deslindarse, haciéndolas independientes unas de otras, cuanto sea dable.

En suma, la garantía de la Constitución no reside en un órgano de control *ad hoc*, creado con ese exclusivo afán. Es puramente interna²¹.

Después de aprobarse las Bases, el 19 de diciembre de 1822 el Congreso Constituyente haría público un manifiesto titulado “El Congreso Constituyente a todos los pueblos de la República Peruana”. En dicho documento, cuya autoría se debe a Faustino Sánchez Carrión, el Congreso Constituyente insistirá en que:

...Las bases que os presentamos son los principios eternos de la justicia natural y civil. Sobre ellas [las *Bases*, que contienen los “principios”, entre los cuales un lugar central ocupa el principio de

separación de poderes] se levantará un edificio majestuoso que resista a las sediciones populares, al torrente desbordado de las pasiones y a los embates del poder: sobre ellas se formará una Constitución que proteja la libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad civil; una Constitución en fin acomodada a la suavidad de nuestro clima, a la dulzura de nuestras costumbres... (añadido, entre corchetes)²².

La inmunidad de la Constitución no es, pues, el resultado de que a esta se le conciba como una norma jerárquicamente superior a la ley, sino un efecto de que se respete la distribución de funciones y los controles recíprocos entre los poderes del Estado: “La ley no es moderada porque la Constitución prescriba al legislador la moderación. Estos resultados se obtienen porque, en virtud de una distribución de los poderes que tienen en cuenta los intereses y las pasiones, las autoridades constitucionales se ven constreñidas a hacer compromisos y no pueden producir más que leyes moderadas”²³.

I.2.3. El Senado Central y la observancia de la Constitución

La segunda técnica de defensa de la Constitución que se adoptó en las Bases de la Constitución fue la institucionalización de un órgano *ad hoc*, denominado “Senado Central”.

Su antecedente en el derecho comparado fue el Senado Conservador francés (*Sénat conservateur*). Hacia finales de 1822, como se ha anticipado, el principal modelo de constitucionalismo que, en estos menesteres, guió el trabajo del primer Congreso Constituyente ya había experimentado graves *corsi e ricorsi*. Revoluciones y contrarrevoluciones, reformas y contrarreformas que, advertidas tan tempranamente por ese genio que fue Sieyès, culminarían con una propuesta suya, planteada en el seno de la Convención Nacional francesa de 1795, orientada a finalizar la revolución.

En su discurso del 2 de Termidor, Sieyès formuló una propuesta sobre quién debería hacerse cargo de

20 Cf. Michel Troper, *La separazione dei poteri e la storia costituzionale francese*, Edizioni Scientifiche Italiane, Milano, 2005.

21 Michel Troper, “La máquina y la norma. Dos modelos de Constitución”, en su libro *Ensayos de teoría constitucional*, Fontamara, México, 2004, pág. 110.

22 “El Congreso Constituyente a todos los pueblos de la República Peruana”, en *Congreso Constituyente del Perú 1822-1823. Actas y extractos del debate constituyente*, citado, pág. 129-130.

23 Michel Troper, “La máquina y la norma. Dos modelos de Constitución”, en su libro *Ensayos de teoría constitucional*, citado, pág. 108.

restablecer el “desorden público” originado en una actuación contraria a la Constitución. Ese defensor de la Constitución sería el *Jury Constitutionnaire*:

Así, se requiere, ante todo, un *Jury* de la Constitución o, a efectos de afrancesar el término *jury*, distinguiéndolo del de jurado, un *Jurie* Constitucional. Esto es, un verdadero cuerpo de representantes con la misión especial de juzgar las reclamaciones contra todo incumplimiento de la Constitución²⁴.

Aunque luego su proyecto fuera sensiblemente modificado, y tras ser debatido y sometido a votación, fuera rechazado unánimemente por la Convención Nacional de 1795, aquel *Jury Constitutionnaire* fue la base sobre la cual, en 1799, la Constitución francesa de aquel año institucionalizó, con la aquiescencia de Sieyès, un *Sénat conservateur* con la tarea de anular los actos inconstitucionales.

Así, pues, fue la idea de contar con un freno a “los males del despotismo, a los horrores de la anarquía”, “a las tempestades civiles”, a las “sediciones populares, al torrente desbordado de las pasiones y a los embates del poder”²⁵, y no la adhesión al régimen napoleónico, lo que llevó al primer Congreso Constituyente a aprobar la creación de un “Senado Central” como parte de las Bases de la Constitución de 1822. Dicho Senado no formaba parte del Poder Legislativo, que era unicameral. Estaba compuesto de individuos elegidos por las provincias, a razón de 2 por cada una de ellas, y estableció, entre sus principales atribuciones, las siguientes:

1. Velar sobre la observancia de la Constitución y de las leyes, sobre la conducta de los magistrados y ciudadanos.
2. Elegir y presentar al Poder Ejecutivo los empleados de la lista civil del Estado y elegir los de la eclesiástica que deban nombrarse por la Nación.
3. Convocar a Congreso extraordinario, en los casos expresos en la Constitución” (art. XVI).

El debate sobre el contenido del artículo XVI del

Proyecto de las Bases de la Constitución se inició el 11 de diciembre de 1822, prosiguió en la sesión del 13 de diciembre y finalizó en la del 16 de diciembre, sesión en la que se discutió y aprobó el decreto por el que se aprobaba las Bases de la Constitución. El artículo XVI de este decreto quedó con la siguiente redacción:

Habrà un Senado Central, compuesto de individuos elegidos por las provincias, dos por cada una, en los términos que designe la Constitución. Sus principales atribuciones serán:

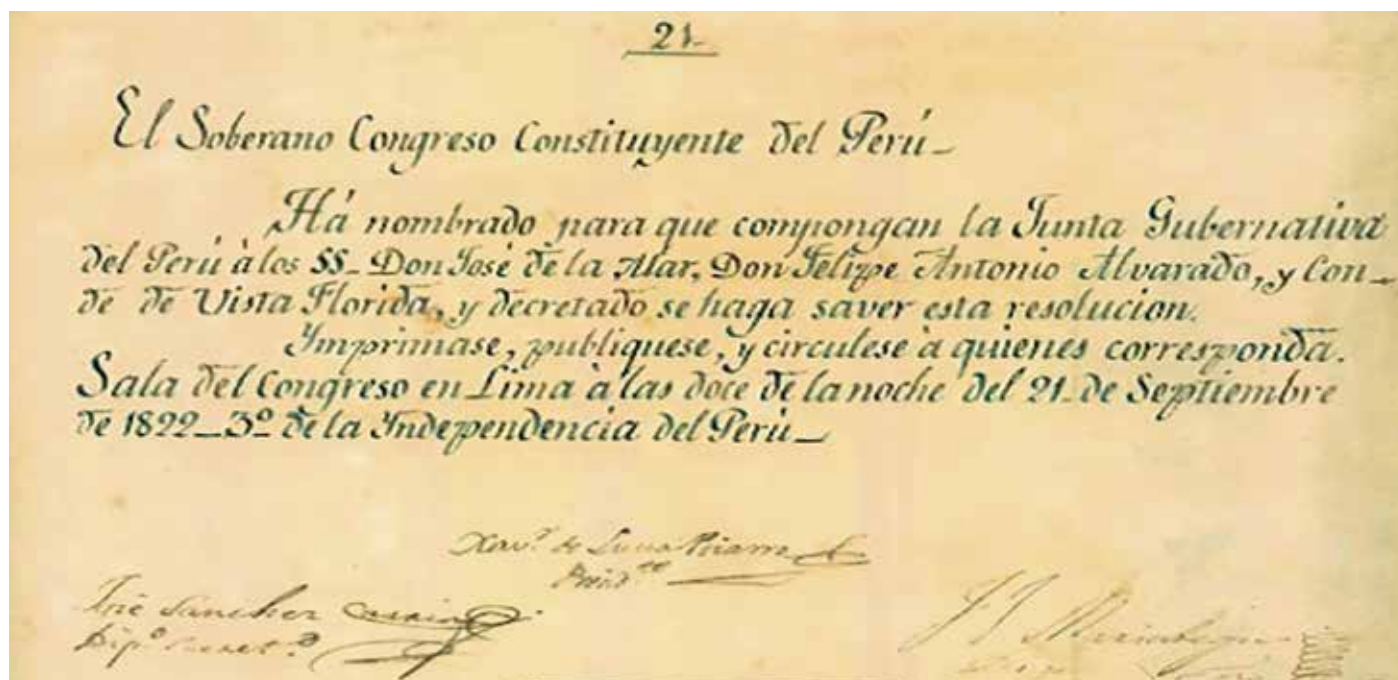
1. Elegir y presentar al Poder Ejecutivo los empleados de la lista civil del Estado y elegir los de la eclesiástica que deben conferirse por la Nación.
2. Velar sobre la observancia de la Constitución y de las leyes, sobre la conducta de los magistrados y ciudadanos.
3. Convocar a Congreso Extraordinario, en los casos expresos en la Constitución.

Entre la versión deliberada y aprobada por el Congreso Constituyente y la versión finalmente publicada de las Bases de la Constitución existe una diferencia, referida específicamente al rol del Senado Central como órgano encargado de velar por la observancia de la Constitución. Mientras en la versión *publicada* de las Bases dicha atribución figura en el primer ordinal del artículo XVI de las Bases, en la versión final, aprobada por el Congreso Constituyente en la sesión del 16 de diciembre de 1822, así como en el *proyecto* de las Bases, la competencia de “velar sobre la observancia de la Constitución y de las leyes...” se encontraba en el inciso segundo del mismo artículo XVI.

En las actas y extractos del primer Congreso Constituyente no existen referencias explícitas a las razones que motivaron esta reordenación de las atribuciones del Senado Central. Sin embargo, de tal ausencia no debe conjeturarse que nuestros padres fundadores entendieran que se trataba de una labor de escasa relevancia en el diseño de la Constitución. La importancia atribuida al Senado Central como garante

24 “Je demande d’abord un jury de constitution, ou pour franciser un peu le mot de jury, et la distinguer dans le son de celui de juré, une jurie constitutionnaire. C’est un véritable corps de représentants que je demande, avec mission spéciale de juger les réclamations contre toute atteinte que serait portée à la constitution” (Para la cita en castellano, Emmanuele Sieyès, *Escritos y discursos de la Revolución*, CEC, Madrid, 2007, pág. 406-407).

25 Cf. el manifiesto titulado “El Congreso Constituyente a todos los pueblos de la República Peruana”, del 19 de diciembre de 1822, en *Congreso Constituyente del Perú 1822-1823. Actas y extractos del debate constituyente*, citado, pág. 129.



Primera Junta Gubernativa del Perú,
documento del nombramiento por el Congreso Constituyente de 1822.

de la Constitución —un medio a través del cual se protegían los derechos— se desprende del Informe elaborado por la Comisión de Bases de la Constitución Política del Perú. Al considerarse entre las instituciones y principios fundamentales “sobre los que debe levantarse el Acta Constitucional del Pueblo Peruano”, la Comisión consideraría que:

teniendo en vista el difícil problema de encontrar el mejor medio de asegurar la libertad política, problema que no puede resolverse, confiando muchas facultades al poder ejecutivo, que es en verdad el más temible, porque manda la fuerza armada y dispone de la hacienda, ha creído necesario no concederle la facultad de dar los empleos. El Senado Central, a quien comete este cargo con el de la censura, será el que conserve la balanza en su fiel, haciendo de un centinela perpetuo del Poder Ejecutivo, cuya naturaleza activa tiende constantemente a deshacerse de los obstáculos, que se oponen a su completo

desarrollo. El Senado, compuesto de miembros elegidos por los pueblos, será junto con el cuerpo legislativo la salvaguarda de su libertad²⁶.

Partícipe de estas mismas consideraciones también lo fue el Congreso Constituyente, que al incorporar al Senado Central, consideró su institucionalización como parte de “los primeros principios de la ley fundamental de la nación”²⁷.

Cabe precisar que, al igual que el Senado Conservador creado por la Constitución francesa de 1799, el Senado Central que las Bases de la Constitución contenía no era un órgano que formaba parte del Poder Legislativo. En general, para los autores de las Bases, el Poder Legislativo no podía estar dividido bicameralmente: “El cuerpo legislativo que no es sino la reunión de los representantes legítimamente elegidos para expresar la voluntad general, no debe modelarse por sistema de oposición que le pongan en guerra doméstica, que en las corporaciones ocasione males tan funestos como la civil en los Estados”²⁸. Era un órgano *ad hoc*, de naturaleza política,

26 “Informe de la Comisión de Constitución de Bases de la Constitución Política del Perú”, en *Congreso Constituyente del Perú 1822-1823. Actas y extractos del debate constituyente*, citado, pág. 74.

27 Así se consideró a las Bases en la fórmula de juramentación que aprobó el Congreso Constituyente en su sesión del 19 de diciembre de 1822. Cf. *Congreso Constituyente del Perú 1822-1823. Actas y extractos del debate constituyente*, citado, pág. 117.

28 “Informe de la Comisión de Constitución de Bases de la Constitución Política del Perú”, en *Congreso Constituyente del Perú 1822-1823. Actas y extractos del debate constituyente*, citado, pág. 73.

cuya creación respondía a la idea de institucionalizar un órgano que “conservase la balanza” entre los poderes públicos, especialmente contra el Poder Ejecutivo²⁹.

Ahora bien, que la institución del Senado Central haya sido tomada de la Constitución francesa de 1799 no quiere decir que el Senado Central proyectado por las Bases constituya una copia del Senado Conservador que aquella institucionalizó. Con independencia de otras funciones, lo anterior resalta inmediatamente cuando se analizan los alcances de la función de garantizar la Constitución. Mientras el Senado Conservador se encontraba facultado para “anular” todos los actos que el *Tribunat* o el Gobierno cuestionaran, la competencia del Senado Central de las Bases solo se reducía a “velar sobre la observancia de la Constitución”, sin encontrarse autorizado para “anular” las leyes inconstitucionales aprobadas por el Congreso Unicameral.

I.2.4. El Senado Conservador y la Constitución de 1823

Aprobadas las *Bases de la Constitución*, pero antes de su juramentación, el presidente del Congreso Constituyente dispuso la conformación de una nueva Comisión de Constitución, esta vez encargada de elaborar un proyecto de Constitución. Dicha Comisión estuvo integrada por Toribio Rodríguez de Mendoza, Hipólito Unanue, José de Larrea y Loredo, Francisco Javier de Luna Pizarro, Justo Figuerola, Joaquín Olmedo, José Gregorio Paredes, Manuel Pérez de Tudela, José Faustino Sánchez Carrión, Francisco Javier Mariátegui y Marino José de Arce.

El proyecto que elaboró dicha Comisión, concluido el 15 de mayo de 1823, estaba subdividido en tres secciones: la sección primera, dedicada a la nación; la sección segunda, relacionada con el Gobierno; y la tercera, referida a los medios de conservación del Gobierno.

El capítulo VII de la sección segunda del proyecto de Constitución proponía institucionalizar un “Senado Conservador”, el cual estaría integrado por tres senadores por cada departamento, elegidos por las provincias, de los cuales dos tendrían la calidad de senadores propietarios, o sea, titulares, y uno la de suplente (art.87).

El artículo 89 del mismo Proyecto contemplaba lo relacionado con sus competencias. Entre las Bases y el proyecto de Constitución existen diferencias significativas en lo que se refiere a las atribuciones de este órgano. Estas divergencias no se limitaban solo a la denominación —el Senado Central ahora pasaba a llamarse Senado Conservador—, sino también a las atribuciones de este último, que se ampliaron considerablemente. Además de las que se propusieron en las Bases de la Constitución, el proyecto de Constitución confería al Senado Conservador funciones consultivas, a fin de resolver tanto respecto de los requerimientos del Congreso (art. 63 y art. 89, inciso 8) como de aquellos que tuvieran su origen en el Poder Ejecutivo (inciso 6, art. 89). También se le confirió la potestad de determinar si había lugar a formación de causa penal contra quien ejerciera el Poder Ejecutivo, sus ministros y los magistrados del Tribunal Supremo (inciso 5, art. 89), además de algunas otras que correspondían propiamente al ejercicio de la función legislativa, cuando el Parlamento se encontrara en receso, así como aquella de convocar al Congreso ordinario cuando no lo hiciera el Poder Ejecutivo en el plazo previsto por la Constitución, entre otras.

En el *Discurso preliminar*, que contiene la explicación sobre los alcances del proyecto de Constitución, la Comisión de Constitución, a través de la pluma de Sánchez Carrión, aludiría a la importancia del Senado Conservador en el diseño del sistema constitucional, cuya institucionalización se consideró como uno de los capítulos, “acaso (el) más delicado”, de la organización del Gobierno³⁰.

Seguramente, tras observar la experiencia constitucional de otros países, especialmente las veleidades de los primeros años de la Revolución francesa, si bien se compartía la idea de que la salvaguarda de la Constitución dependía de la efectividad de la separación de poderes, también se consideraba que esta era “imperfecta” por sí sola, y que, por ello, era necesario configurar una “institución conservadora”, que fuese capaz de brindar el “apoyo” a la “estabilidad de la Constitución” y que constituya, al mismo tiempo, “el medio de resistencia que debilite los embates de la arbitrariedad”.

²⁹ *Ibidem*, pág. 74.

³⁰ “Proyecto de Constitución presentado al Congreso Constituyente del Perú. Por su Comisión de Constitución”, en *Congreso Constituyente del Perú 1822-1823. Actas y extractos del debate constituyente*, citado, pág. 273.

El Senado Conservador no fue concebido, pues, como el único órgano encargado de velar por la observancia de la Constitución (y de las leyes), sino como parte de un entramado institucional en el que el respeto a la Ley Fundamental también dependía de la actuación regular de los tres poderes del Estado. Esta concepción se inscribía en una idea mecanicista de la Constitución, que presuponía el compromiso de todos los poderes para observar y actuar en el marco de sus competencias. En nombre de este principio, no solo se asignaban competencias específicas a cada uno de los poderes del Estado, sino que también se establecían sus límites recíprocos, de modo tal que se aseguraba que “ninguno de los tres poderes podrá ejercer jamás ninguna de las atribuciones de los otros dos” (art. 28 del proyecto).

La configuración del sistema de defensa de la Constitución no quedaba allí. Para la Comisión de Constitución era indispensable que el Congreso unicameral asumiera también un rol importante. Tras considerar que de la “observancia de las leyes fundamentales” dependía “la conservación y el engrandecimiento de la República, o su total ruina”³¹, entendieron que era un “deber de la representación nacional examinar ante todo las infracciones de la Constitución, sin que quede en pura teoría la responsabilidad de los infractores”³².

Puesto que detrás de la conservación de la Constitución no está la declaración de nulidad de los actos contrarios a la Ley Fundamental, sino determinar la responsabilidad de los infractores, en la Sección Tercera del Proyecto de Constitución se sugeriría la aprobación de un precepto que recuerde al Congreso, como órgano que encarna la voluntad general, tal cometido. El artículo 189 —reproducido posteriormente como artículo 186 de la Constitución de 1823— establecería que:

El primer cuidado del Congreso, luego después de la apertura de sus sesiones, será examinar las infracciones de Constitución que no se hubieren remediado, a fin de decretar lo necesario para

que se haga efectiva la responsabilidad de los infractores

A continuación, siguiendo la senda trazada por la Constitución de Cádiz (art. 373), a la que también siguieron la Constitución de la Monarquía Portuguesa de 1822 (art. 19) o la chilena de 1822 (art. 243), la Comisión de Constitución propuso que la función de velar por la observancia de la Constitución —atribuida al Senado Conservador y, de manera subsidiaria, al Congreso Unicameral, pues a este le correspondía “examinar las infracciones de Constitución que no se hubieren remediado” — pueda ser activada también a partir del compromiso ciudadano con la Ley Fundamental. Al considerar que “es obligación de todo ciudadano reclamar el cumplimiento de la Carta de sus libertades”³³, se propuso, como contenido del artículo constitucional siguiente, que:

Todo peruano puede reclamar ante el Congreso, ante el Poder Ejecutivo o ante el Senado la observancia de la Constitución, y representar fundadamente las infracciones que notare (art. 190).

En suma, la propuesta de la Comisión no deposita la estabilidad del orden constitucional únicamente en la separación de poderes. Aunque su principal temor se dirige hacia el Poder Ejecutivo, reconoce que los riesgos para el orden constitucional también pueden provenir del Parlamento. De allí que, al diseñar el Senado Conservador, la propuesta ponga énfasis en destacar que su “primer atributo debe consistir en su total separación o independencia de los poderes legislativo y ejecutivo, para que no se prostituya en el ejercicio de sus funciones, ni por esperanza ni por temor”³⁴.

Ante el riesgo de que el Senado Conservador terminase convirtiéndose en un órgano destinado a legitimar políticamente los excesos del poder, se buscó evitar esto desde una doble perspectiva. Por un lado, mediante la delimitación de su función de conservación de la Constitución; y, por otro, a través de un modelo de elección de sus integrantes conforme a la lógica del principio representativo.

Esta propuesta de la Comisión de Constitución, en algunos casos con ligeros retoques, fue aprobada por

31 “Proyecto de Constitución presentado al Congreso Constituyente del Perú. Por su Comisión de Constitución”, en *Congreso Constituyente del Perú 1822-1823. Actas y extractos del debate constituyente*, citado, pág. 272.

32 *Ibidem*, pág. 272.

33 *Ibidem*, pág. 272.

34 “Proyecto de Constitución presentado al Congreso Constituyente del Perú por su Comisión de Constitución. Segunda parte”, en *Congreso Constituyente del Perú 1822-1823. Actas y extractos del debate constituyente*, citado, pág. 190.

el Congreso Constituyente al momento de aprobarse el contenido de la Constitución de 1823. Su artículo 90 establecería las atribuciones con las que finalmente se dotó al Senado Conservador:

Artículo 90. Las atribuciones del Senado son:

- 1.- Velar sobre la observancia de la Constitución y de las leyes, y sobre la conducta de los magistrados y ciudadanos.
- 2.- Elegir y presentar al poder ejecutivo los empleados de la lista civil de la República, y elegir los de la eclesiástica que deban nombrarse por la Nación.
- 3.- Convocar a Congreso extraordinario, si fuere necesario; declarar la guerra o hacer tratados de paz, o, en otras circunstancias de igual gravedad, o cuando para ello lo excitare el poder ejecutivo.
- 4.- Convocar a Congreso ordinario cuando no lo hiciere el poder ejecutivo en el tiempo prescrito por la Constitución.
- 5.- Decretar, tanto en los casos ordinarios como en los extraordinarios, que ha lugar a formación de causa contra el Magistrado que ejerciere el Poder Ejecutivo, sus Ministros y el Supremo Tribunal de Justicia.
- 6.- Prestar su voto consultivo al poder ejecutivo en los negocios graves de gobierno, y señaladamente en los que respectan al interés particular de los departamentos y en los de paz y guerra.
- 7.- Abrir empréstitos dentro de la República en caso necesario.
- 8.- Resolver en conformidad del Artículo 63.
- 9.- Examinar las bulas, decretos y breves pontificios para darles el pase o decretar su detención.
- 10.- Velar sobre la conservación y mejor arreglo de las reducciones de los Andes; y promover la

civilización y conversión de los infieles de su territorio conforme al espíritu del Evangelio.

11.- Hacer su respectivo reglamento y presentarlo para su aprobación al Congreso”.

Este sistema de control político de constitucionalidad con el que se inauguraba el constitucionalismo peruano fue, sin embargo, rápidamente abortado. Un día antes de que se aprobara formalmente la Constitución, el Congreso Constituyente dictó la Ley del 11 de noviembre de 1823, en virtud de la cual dispuso dejar en suspenso “el cumplimiento de los artículos constitucionales que sean incompatibles con la autoridad y facultades que residen en el Libertador, y con las que asisten al Gobierno para dictar las providencias más enérgicas y eficaces que son indispensables para la salvación del país; hasta que las circunstancias de la presente guerra hayan variado a juicio del Congreso, y desaparezcan la necesidad de tan inevitable medida”.

Sin embargo, el hecho de que la Constitución de 1823 fuera puesta en suspenso, aun antes de que formalmente se terminara de aprobarla, no significa que esta no rigiese. Lo haría 4 años después, de manera provisional, luego de que un nuevo Congreso Constituyente declarara la nulidad de la Constitución que le sucedió, la denominada “vitalicia”, de 1826. Tal restablecimiento provisional de la Constitución de 1823, sin embargo, no supuso que el Senado Conservador tuviera las posibilidades de entrar en funcionamiento. El artículo 2 de la referida Ley del 11 de junio de 1827 suprimió el capítulo VII de la Sección Tercera relacionado con dicho Senado:

Artículo 2. Se observará provisionalmente la Constitución peruana sancionada en el año 1823 por el primer Congreso, la que regirá en toda la República, mientras se promulga la que convenga, y quedando suprimidos todos los artículos del ... capítulo 7 de la misma sección sobre el Senado Conservador...³⁵

³⁵ Algunos días después de que se aprobara la Constitución de 1823, el Congreso dictó la Ley del 18 de noviembre de 1823, con el propósito de implementar las instituciones creadas por aquella. El Senado Conservador estuvo considerado entre las que deberían implementarse, por lo que su artículo 5 establecería: “En el interín, y para que haya un cuerpo que ejerza las facultades que conforme a la Constitución correspondan al Senado Conservador, nombrará el Congreso una comisión, la que será precisamente compuesta de individuos de fuera del Congreso”. El artículo siguiente, a su vez, dispondría: “Esta comisión será compuesta de ocho individuos, tres eclesiásticos y cinco seculares”. Cf. Víctor E. Ayarza, *Reseña histórica del Senado del Perú*, Imprenta Torres Aguirre, Lima, 1921, pág. 74-75.



Reverso de la medalla conmemorativa de la publicación y jura en Lima de la Constitución para la República Peruana de 1826.

I.3. LA CÁMARA DE LOS CENSORES EN LA CONSTITUCIÓN DE 1826: SUS ATRIBUCIONES DE DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN CONTRA LOS ACTOS DEL PODER EJECUTIVO

La Constitución de 1826, conocida como “vitalicia”, tuvo un origen espurio: A José María de Pando, uno de los más estrechos colaboradores de Simón Bolívar, se le señaló haber confiado el proyecto de Constitución elaborado por el Libertador a los colegios electorales provinciales, que no tenían competencia en la materia; por otro lado, el ignorar el hecho de que la República ya tenía una Norma Suprema, esto es, la de 1823³⁶.

Fue aprobada sobre la base del proyecto que con ligeras modificaciones Bolívar preparó para Bolivia, y no contemplaba el Senado Conservador que la

Constitución de 1823 llegó a bosquejar.

En su lugar, en un esfuerzo de sincretismo por acomodar instituciones del mundo antiguo con la cultura política de la época, la Constitución de 1826 atribuyó a una de las tres cámaras que formaban parte del Poder Legislativo, la responsabilidad de controlar la constitucionalidad de la actuación del Poder Ejecutivo. Esa cámara que conformaba el Poder Legislativo sería la Cámara de los Censores.

Los Censores ejercen una potestad política y moral que tiene alguna semejanza con la del Areópago de Atenas y de los Censores de Roma. Serán ellos los fiscales contra el Gobierno para celar si la Constitución y los Tratados públicos se observan con religión. He puesto bajo su égida el *Juicio Nacional*, que debe decidir de la buena o mala administración del Ejecutivo³⁷.

Una cámara de esa naturaleza, y con esos antecedentes, no era una novedad que pueda atribuirse

36 Ramos Núñez, C. (2017). Estudio Preliminar. *Las constituciones del Perú*. Biblioteca Jurídica del Bicentenario 1812-2021, citado, pág. 33.

37 Simón Bolívar, Discurso del Libertador al Congreso Constituyente de Bolivia, en *Proyecto de Constitución para la República de Bolivia y Discurso del Libertador*, Impreso por S.S. Fox, Bogotá 1826, pág. 6.

a Bolívar. Ya estaba presente en la narrativa del iusnaturalismo racionalista —uno de los movimientos filosóficos de los que se alimenta el constitucionalismo—. Para este, la existencia de una magistratura que se encargue de controlar la sumisión del Príncipe a Dios y a la ley no fue desconocida. De hecho, propuestas de naturaleza análoga a la que se había aprobado con la Constitución de 1826 ya se habían formulado desde finales del siglo XVIII. Ese es el caso de las constituciones de Pensilvania o la de Vermont, que después pasarían a formar parte de lo que hoy son los Estados Unidos.

Magistraturas republicanas de esta naturaleza, inspiradas en instituciones de la antigüedad, tampoco fueron desconocidas del otro lado del Atlántico: los éforos, el tribunado, la censura o el consejo de censores fueron considerados, en diversos momentos, por lo menos en los debates constituyentes como ante la Convención Nacional francesa en agosto de 1792³⁸.

En la Constitución de 1826, la Cámara de los Censores es una de las tres cámaras con las que está institucionalizado el Poder Legislativo. Las otras dos serán la Cámara de los Tribunos y la Cámara de Senadores. La razón de que el Poder Legislativo sea tricameral es, para Bolívar, que los conflictos que pudieran presentarse entre dos cámaras cuenten con una que pacifique el conflicto.

El Cuerpo Legislativo tiene una composición que lo hace necesariamente armonioso entre sus partes: no se hallará siempre dividido por falta de un juez o arbitro, como sucede donde no hay más que dos cámaras. Habiendo aquí tres, la discordia entre dos queda resuelta por la tercera.

Entre las atribuciones de la Cámara de Censores se encuentran las siguientes:

- 1.- Velar si el Gobierno cumple y hace cumplir la Constitución, las leyes y los Tratados Públicos.
- 2.- Acusar ante el Senado, las infracciones que el Ejército haga de la Constitución, las leyes, y los tratados públicos.
- 3.- Pedir al Senado la suspensión del Vicepresidente y Secretarios de Estado, si la salud de la República

la demandare con urgencia (art. 51).

La Cámara de los Censores no constituye, propiamente, un órgano encargado de controlar la constitucionalidad de las leyes, como el que propusiera Armand de Kersaint ante la Convención Nacional francesa en 1792, o como el que existió en la Constitución de Pensilvania de 1776. Esta Cámara de Censores era una de las tres cámaras legislativas que conformaban el Poder Legislativo, y la función que el artículo 51 de la Constitución le atribuía no estaba orientada a un control, directo o indirecto, de la constitucionalidad de las leyes o de los proyectos de ley, sino a velar porque el Gobierno cumpla con la Constitución o haga que esta se cumpla.

Tampoco se trataba de un control de legalidad o constitucionalidad de los reglamentos, actos administrativos o actos gubernamentales, sino de un control esencialmente político de responsabilidad personal de ciertos miembros del Poder Ejecutivo³⁹. Esto se desprende del propio texto constitucional, pues al regular las funciones del presidente vitalicio, el inciso 5 del artículo 83 facultaba a este a “autorizar los reglamentos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, las leyes y los tratados públicos”; mientras que el artículo 94 establecía que “Los secretarios del despacho serán responsables con el vicepresidente, de todas las órdenes que autoricen contra la Constitución, las leyes y los tratados públicos”.

El artículo 94 de la misma Constitución establecía que “los secretarios de despacho serán responsables con el vicepresidente de todas las órdenes que autoricen contra la Constitución, las leyes y los tratados públicos”, correspondiendo a la Cámara de Censores acusarlos ante la Cámara de Senadores en los casos de “violación manifiesta de las leyes fundamentales del Estado” —una expresión que comprendía a la Constitución, las leyes y los tratados públicos—.

En casos de esta naturaleza, si el Senado estimaba “fundada la acusación” o, en su caso, la Cámara de Tribunos —porque en el Senado no se hubiera hallado responsabilidad—, se abría un “juicio nacional”, expresión que sugiere la reunión conjunta de las tres

38 Edoardo Fregoso, *Controllare la legge. Costituzioni e prassi tra XVIII e XIX secolo*, Cedam, Padova, 2008, pág. 279.

39 Jaime Urueña Cervera ha llamado la atención sobre la incomprensión del “poder moral” que estaba detrás de esta forma de concebir el Consejo de Censores en el pensamiento de Bolívar, que —en su opinión— no nació de una visión nostálgica por las instituciones del pasado, sino de la necesidad de asegurar la virtud republicana. Cf. Jaime Urueña Cervera, *Bolívar republicano. Fundamentos ideológicos e históricos de su pensamiento político*, Ediciones Aurora, 3ra. edición, Bogotá, 2019, pág. 221 y sgtes.

DON ANDRES SANTA CRUZ.

GRAN MARISCAL DE LOS EJERCITOS DEL PERU, PRESIDENTE DEL CONSEJO DE GOBIERNO

A LA NACION.

—O ————— O—

PERUANOS:

EL Gobierno del Perú no sería fiel á sus obligaciones si desatendiese un eco que llega á sus oídos desde los puntos mas remotos de la República, y que le dice:—la Constitución para Bolivia no fué recibida por una libre voluntad cual se requiere para los códigos políticos. "El Gobierno no puede consentir en que se crea, que pudo tener la mas pequeña connivencia en la coaccion, porque es el garante de la libertad nacional, y de su absoluta independencia.—El gobierno que sabe hacerse obedecer y respetar, tambien conoce que debe prestar un oído atento á los justos deseos de los pueblos; y por esto es que en este mismo dia convoca un Congreso Constituyente que examine, arregle y sancione la Carta, que debe rejirnos.—Así lo habria hecho antes, a no haberse persuadido que un consentimiento espontaneo se prestaba á la Constitución que se juró.—Nada mas puede escijir el amante de su patria—pretensiones desordenadas nos conducirán á la anarquía y confusion. Los ejemplos funestos son muy recientes para que sean olvidados. ¿ Cual es el patricida que quiere se repitan? Confad, Peruanos, en el que está pronto a derramar la última gota de sangre por sostener la independencia y la integridad nacional, y que no aspira á otra gloria, que á que en su tumba se escriba,, *En este soldado la primera virtud fué el amor á su patria, lo probó en la campaña y en el gabinete, y solo sintió morir, porque dejaba de ser útil á sus compatriotas.*—¡ Peruanos ! La confianza que me habeis mostrado esta vez y siempre, me hace inseparable de vosotros: ved por mi honor como yo veré por vuestros comunes intereses.—Lima 28 de enero de 1827.

Andres Santa-Cruz.

LIMA: IMPRENTA DEL ESTADO POR J. GONZALEZ

Proclama del presidente del Consejo de Gobierno a la nación anunciando la convocatoria del Congreso General Constituyente que redactó la Constitución de 1828.

Fondo reservado de la Biblioteca Central de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos

cámaras del Legislativo para decidir si hay lugar o no a formación de causa contra el vicepresidente o los secretarios de Estado. Si por mayoría así se declaraba, se disponía que dichos funcionarios de la República quedaran en suspenso en el ejercicio de sus funciones y se elevaran los actuados al Tribunal Supremo.

La responsabilidad era política y eventualmente penal-constitucional, pues el inciso 4 del artículo 47 de la Constitución de 1826 facultaba al Senado, de manera exclusiva, para contar con “la iniciativa de las leyes que repriman las infracciones de la Constitución y de las leyes, por los magistrados, jueces y eclesiásticos” (art. 47, inciso 4). El supuesto de “infracción a la Constitución” como una conducta reproachable fue tomada de la Constitución de Cádiz. Y ya para 1826, cuando se aprobó la Constitución vitalicia, Bolívar debió estar informado de que en España, durante el trienio liberal, se había aprobado un decreto, del 17 de abril de 1821 mediante el cual se determinaron todos los supuestos que la comprendían, lo que supuso que prácticamente se elaborara un Código Penal paralelo⁴⁰.

La Cámara de Censores fue configurada, pues, como un órgano parlamentario de control político de la actuación del Gobierno, especialmente, del vicepresidente y de los secretarios de Estado, y a través de él se velaba porque el Ejecutivo cumpliera e hiciera cumplir la Constitución, sin que esto comprendiera el control directo de sus actos reglamentarios o administrativos.

Este segundo modelo de control político de constitucionalidad, que debía iniciarse en la Cámara de Censores y eventualmente comprometer en su ejercicio a todas las cámaras del Poder Legislativo, no tuvo ninguna aplicación práctica. Durante la breve vigencia de esta Constitución no llegaron a constituirse las tres cámaras, y pocas semanas después de su proclamación por el Consejo de Gobierno, encontrándose ausente Bolívar, los vicios de legitimidad de origen del texto constitucional condujeron a que el Congreso Extraordinario Constituyente declarara su nulidad mediante la Ley del 11 de junio de 1827⁴¹.

I.4. EL CONSEJO DE ESTADO Y LAS CONSTITUCIONES DE 1828, 1834 Y 1839

I.4.1. La conservación del orden constitucional en la Constitución de 1828

Tras declarar la nulidad de la Constitución de 1826, la misma Ley del 11 de junio de 1827 restableció provisionalmente la vigencia de la Constitución de 1823, la que se extendería hasta que el Congreso Constituyente aprobara la siguiente Constitución. Esa nueva Constitución, la tercera que nos habríamos de dar, fue aprobada por el Congreso Constituyente el 18 de marzo de 1828, si bien su entrada en vigencia tuvo que esperar algunos días más, tras alterarse el calendario de su promulgación y juramentación, como consecuencia de un fuerte terremoto que remeció la capital.

En términos generales, la nueva Constitución recibiría la influencia de algunas constituciones latinoamericanas que, para entonces, ya se habían aprobado, además de proclamar su adhesión a los principios sentados en la Constitución de 1823 y contar con la influencia de la Constitución de Cádiz de 1812.

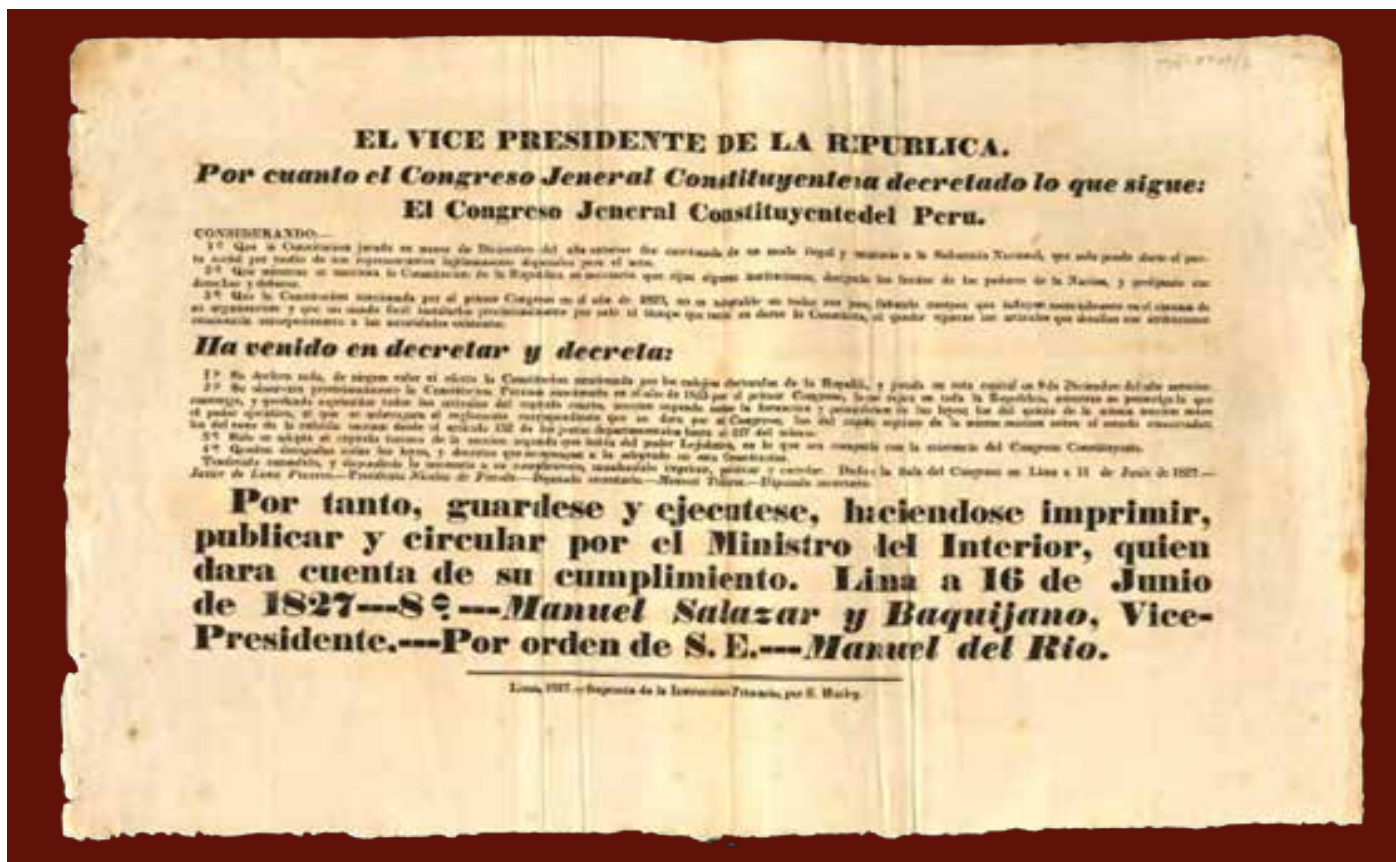
A diferencia de la Constitución del 23, la del 28 —que si “se creyera en el concepto de Constitución como sinónimo de tradición histórica esta sería nuestra carta fundadora”⁴²— dejó de lado el utopismo liberal de poner al Parlamento en una posición preponderante, y apostó por un equilibrio medido entre Ejecutivo y Legislativo, donde junto a las atribuciones suficientes que concedió al primero, confió al Parlamento el control de su actuación. Este último, que era bicameral, pues contaba con una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores, contemplaba en su interior un “Consejo de Estado”, seguramente tomado de lo que en la Constitución de Cádiz se institucionalizó como “Diputación permanente de las Cortes”.

Dicho Consejo de Estado, que funcionaba cuando el Congreso entraba en receso, estaba compuesto por 10 senadores, elegidos por ambas cámaras, y tenía entre sus atribuciones la de “velar sobre la observancia de la

40 Cf. Marta Lorente Sariñena, *Las infracciones a la Constitución de 1812*, CEC, Madrid, 1988, pág. 57 y sgtes.

41 Cf. Valentín Paniagua, “El proceso constituyente y la Constitución vitalicia (bolivariana) de 1826 (I)”, en *Historia Constitucional. Revista Electrónica de Historia Constitucional*, núm. 8, 2007, en <http://hc.rediris.es/08/index.html> (consultado 10 de febrero de 2026)

42 Manuel Vicente Villarán, “La Constitución de 1828”, en *Páginas escogidas*, Talleres Gráficos P. L. Villanueva, Lima, 1962, pág. 45 y sgtes. Cf. igualmente, Ramos Núñez, C. (2017). Estudio preliminar. *Las Constituciones del Perú*, citado, p. 37.



Publicación de un bando que declaró la nulidad de la Constitución de 1826

Constitución y de las leyes, formando expediente sobre cualquier infracción para dar cuenta al Congreso”.

Además de esa función conservadora, durante su funcionamiento, el Consejo de Estado era competente para ejercer funciones consultivas vinculadas al presidente de la República “en los negocios graves de gobierno”, acordar de *motu proprio*, o a propuesta del presidente de la República, la convocatoria a Congreso Extraordinario, además de ejercer otras funciones legislativas y de control político que correspondían ordinariamente al Senado de la República (art. 94).

La competencia de *velar sobre la observancia de la Constitución*, al igual que se había previsto para con el Senado Conservador de la Constitución de 1823, no contemplaba la posibilidad de que el Consejo de Estado declarase la nulidad del acto contrario a la Constitución, y ni siquiera la responsabilidad del alto funcionario de la República que lo había infringido.

De hecho, si advertía que la Constitución no había sido observada, el Consejo de Estado estaba limitado a dar cuenta del hecho infractor y de las autoridades comprometidas al Congreso de la

República. El artículo 173 de la Constitución disponía que inmediatamente después de iniciar sus sesiones, el Congreso debía examinar “si la Constitución ha sido exactamente observada, proveyendo lo que convenga sobre sus infracciones” (art. 173).

El primer medio para contrarrestar a los infractores de la Constitución era iniciar el procedimiento parlamentario por infracción de la Constitución (art. 22, 31 y 94, Inciso 6). Este procedimiento se abría con la acusación que la Cámara de Diputados efectuaba ante el Senado, por los delitos de traición a la patria, atentados contra la seguridad pública, concusión, infracciones a la Constitución y, en general, por todo delito cometido en el ejercicio de sus funciones que cometieran el presidente y vicepresidente de la República, los miembros de ambas cámaras, los ministros de Estado y los vocales de la Corte Suprema (art. 22). Si la Cámara de Senadores, con el voto conforme de los dos tercios, acordaba haber lugar a la formación de causa, trasladaba los actuados a la Corte Suprema para que se inicie el proceso judicial correspondiente, y declaraba la suspensión en el empleo del acusado constitucionalmente.

Cuando entraba en receso el Congreso, al Consejo de Estado le correspondía desempeñar las atribuciones de la Cámara de Senadores, mientras que al Fiscal de la Corte Suprema hacer las veces de acusador, siempre que se tratara de algún miembro de las cámaras congresales o un magistrado de la Corte Suprema, y solo en los casos de los delitos de traición, atentados contra la seguridad pública y demás que merezcan pena corporal (art. 94.6 de la Constitución).

Así pues, la función de conservación del orden constitucional institucionalizado por la Constitución de 1828 respondía a lo que después se ha dado en denominar el modelo político de control de constitucionalidad, al estar confiado a un órgano de naturaleza política, como es el Parlamento. Este control se iniciaba con la función fiscalizadora que se encargaba al Consejo de Estado —un antecedente de la Comisión Permanente, que iniciaba sus actividades cuando la Cámara de Senadores entraba en receso—, y comprometía a todo el Parlamento, que al iniciar sus sesiones debía analizar los actos y decretos del Ejecutivo para disponer lo que correspondiese.

En la forma, el control de constitucionalidad que dicha Carta contemplaba no estaba prevista contra la ley aprobada por el propio Parlamento, aunque de hecho tampoco la excluía, sino contra los actos de los altos funcionarios del Poder Ejecutivo. Esto comprendía, además de la responsabilidad personal de altos funcionarios de la República, a los decretos y órdenes que el Ejecutivo podía aprobar “para el mejor cumplimiento de la Constitución y las leyes, de acuerdo con el inciso 6 del artículo 90 de aquella Constitución.

De hecho, durante la vigencia de la Constitución de 1828, hubo diversas oportunidades en que el Congreso declaró nulos ciertos decretos expedidos por el Poder Ejecutivo, por ser contrarios a la Constitución. Así, por ejemplo, mediante decreto del 1 de octubre de 1827 se declararon sin efecto los títulos expedidos por decretos del Gobierno para las mitras de Lima y Trujillo. A su vez, mediante el decreto del 31 de octubre de 1827, promulgado el 3 de noviembre del mismo año, se declaró abolida la contribución de patentes, creada por decreto del 10 de agosto de 1826. Igualmente, mediante decreto del 12 de octubre de 1829 se derogaron los

decretos del 30 y 31 de julio de 1829, referentes a la administración de los bienes regulares. El decreto del 22 de noviembre de 1832 declaró nulo el decreto expedido por el Poder Ejecutivo, “inserto en el Conciliador núm. 10 del año de 1830”, que dispuso la aplicación de 2600 pesos de la contribución de la provincia de Huaylas al colegio de Huaraz, pues de acuerdo con el artículo 48, inciso 8 de la Constitución, esa era una competencia del Congreso. Por esa razón, al determinarse la infracción a la Constitución, el Congreso declaró “nulo y sin efecto” el decreto del Poder Ejecutivo.

Desde un punto de vista orgánico, el modelo diseñado por la Constitución de 1828 estuvo más próximo al contemplado por la Constitución vitalicia —que confiaba el control al Congreso tricameral— que al establecido por la Constitución de 1823, que autorizó su ejercicio a un órgano ajeno al Parlamento, como fue el Senado Conservador. Desde un punto de vista funcional, en cambio, el Consejo de Estado era muy afín al Senado Conservador que proyectó la Constitución de 1823, puesto que uno y otro ejercían una función de vigilancia del orden constitucional o, como gustaba decirse en la época, cumplían una función conservadora del orden constitucional:

El Consejo de Estado por su misma composición y naturaleza de sus funciones, es un cuerpo independiente del Ejecutivo. En receso de la legislatura, hace las veces de Senado-Conservador: el es una garantía más de la Constitución, en cuyo cumplimiento vela...⁴³

La vigencia de esta Constitución no fue prolongada. Ella misma había establecido una cláusula de estabilidad acompañada de una prohibición temporal de reformas constitucionales. Su artículo 176, en efecto, establecía que la Constitución no podía modificarse ni “alterarse” durante los cinco años siguientes a su entrada en vigor, mientras que el artículo 177 establecía que en el mes de julio de 1833, al reunirse la Convención Nacional, esta debía examinar si correspondía realizar su reforma total o parcial. Finalmente, tras las sucesivas crisis políticas a su alrededor, el nuevo Congreso decidió que debía reformársela totalmente.

43 Comisión de Constitución, “Nota con que la Comisión de Constitución presentó al Congreso el Proyecto de Constitución Política que se le encargó”, en *Proyecto de Constitución Política presentado al Congreso Jeneral por la Comisión respectiva*, Imprenta de la Instrucción Primaria, Lima, 1827, pág. 5.



Portada de la Constitución Política de la República Peruana de 1834.

Fuente: *Centro de Documentación del Tribunal Constitucional*

I.4.2. El Consejo de Estado y la Constitución de 1834

La Constitución de 1834 fue aprobada por la Convención Nacional el día 10 de junio de 1834 y promulgada ese día por el presidente provisional, el general Luis José de Orbegoso⁴⁴.

Una de las instituciones que sería objeto de una reforma significativa fue el Consejo de Estado, tanto en lo relativo a sus funciones —consultivas, conservadoras, legislativas— como, especialmente, en aquellos aspectos que incidían en su propia organización. Tales

modificaciones se formularon sobre la base de dos documentos de trabajo. Por un lado, el proyecto de Constitución que la Comisión de Constitución elevó a la Convención Nacional a fines de noviembre de 1833, y por otro, el Mensaje elaborado por el propio Consejo de Estado en respuesta al requerimiento de la Convención respecto de las disposiciones que estimaba necesario modificar.

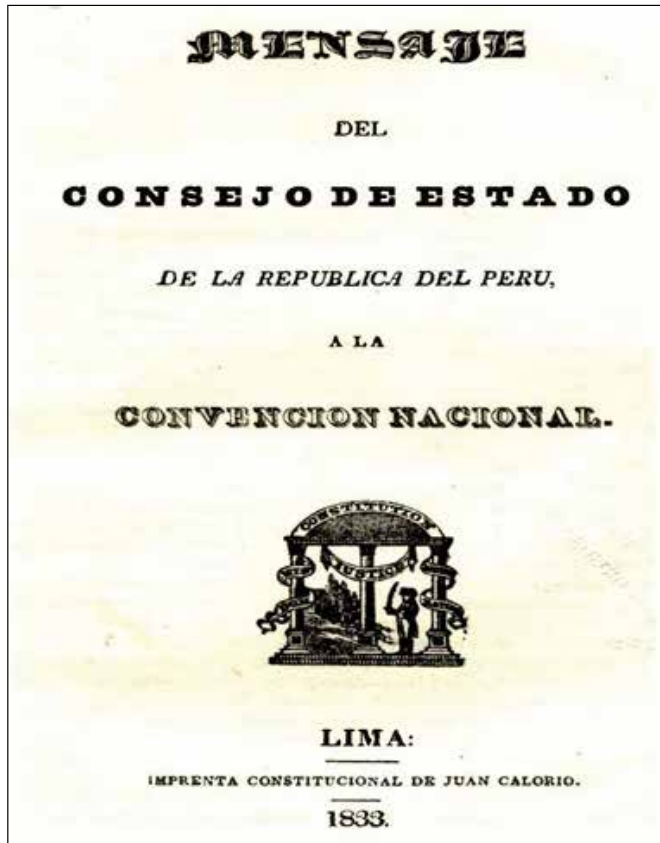
Ambos documentos —el proyecto presentado por la Comisión de Constitución, como el Mensaje del Consejo de Estado— fueron considerados al re-institucionalizar sus bases constitucionales, con especial preponderancia el proyecto de Constitución, cuya autoría principal se atribuye a Luna Pizarro. La razón de que muchas de las propuestas contenidas en el Mensaje del Consejo de Estado no gravitaran fue que la Convención Nacional no consideró mantener al Consejo de Estado como si se tratara de una sala o una comisión del Parlamento, que solo funcionara ante el receso del Senado, como estuvo diseñado en la Constitución de 1828.

La Constitución de 1834 configuró al Consejo de Estado como un órgano separado del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, llamado a ejercer sus funciones con carácter permanente. El artículo 96 no establece un número determinado de sus miembros, pero sí la indicación de que debía estar compuesto por dos consejeros por cada uno de los departamentos. Ello se debía al hecho de que la determinación de la organización territorial de la joven República estaba inconclusa, por lo que se optó por dejar abierto el número de sus consejeros.

Estos podían ser miembros de cualquiera de las cámaras o tratarse de ciudadanos que no formaran parte de ellas, y en ambos casos, siempre que se cumplieran las mismas calidades que la Constitución establecía para ser senador.

Siguiendo la sugerencia del proyecto que elaboró la Comisión de Constitución, prohibió que se pueda elegir como consejero a más de dos militares o eclesiásticos, siempre que no se tratara del arzobispo, los obispos, los vicarios generales o vicarios capitulares, que estaban prohibidos de formar parte del Consejo

⁴⁴ La Comisión de Constitución demoró en demasía la presentación del proyecto de Constitución. Su trabajo solo se aligeró después de que, en la sesión del 12 de noviembre de 1833, se reemplazó al parlamentario Gómez Sánchez, nombrándose en su lugar a Luna Pizarro. Cf. *Diario de Debates de la Convención Nacional*, t. 1, Núm. 9, del 19 de diciembre de 1833, pág. 1.



Carátula del mensaje del Consejo de Estado a la Convención Nacional

de Estado. En cualquier caso, el designado entre los miembros de la Iglesia no podía presidir el Consejo de Estado en ninguna circunstancia.

En lo que se refiere a sus atribuciones, la Convención Nacional no considera que el Consejo de Estado deba examinar las actas de las elecciones de los senadores y diputados (inc. 8 del artículo 109 del proyecto) y tampoco que le corresponda “promover la remoción de los ministros de Estado, prefectos, generales con mando, gobernadores de plazas, por delito, ineptitud o negligencia” (inc. 9 del artículo 107 del proyecto). En su lugar, la Convención aprobó que, “para hacer efectiva la responsabilidad de la Corte Suprema o de algunos de sus miembros y para los recursos de nulidad que se interpongan de las sentencias que pronuncie en última instancia, nombrará en cada renovación suya un tribunal compuesto de siete vocales y un fiscal elegidos por la mayoría de los consejeros, pudiendo recaer esa designación hasta en tres individuos que no sean de su seno”.

También recogió la Constitución el carácter meramente consultivo de los dictámenes del Consejo



Anverso y reverso de la medalla conmemorativa de la Constitución de 1834.

Fuente: Álvarez Carrasco, Ricardo (2021). *Las medallas conmemorativas de las Constituciones Políticas del Perú*. Revista Numismática HÉCATE N° 8, p. 238.

de Estado cuando le fueran solicitados por el Poder Ejecutivo, así como la obligación de informar a las cámaras de los dictámenes y resoluciones evacuadas, al tiempo que se establecía la responsabilidad personal por los dictámenes contrarios a la Constitución que suscribieran sus miembros.

En el debate ante la Convención Nacional, y dada la gravedad de las funciones asignadas al Consejo de Estado, surgió la necesidad de incorporar una cláusula en virtud de la cual se establezca un *quorum* mínimo para que el Consejo de Estado celebre sesiones, estableciéndose que el mínimo para hacerlo era contar “con la concurrencia al menos de los dos tercios del total de sus miembros” (art. 105).

La función de vigilar la observancia de la Constitución fue tomada del proyecto de la Comisión de Constitución. Entre esta y la que contenía el Mensaje del Consejo de Estado, había una sutil diferencia. El documento aprobado por los consejeros de Estado dejaba abierta la clase de autoridades frente a las cuales se podía requerir el cumplimiento de la Constitución, mientras que en el proyecto de la Comisión se circunscribía el requerimiento exclusivamente a los incumplimientos de parte del Poder Ejecutivo. Como antes se ha indicado, el modelo político de control de constitucionalidad no estaba pensado contra la ley parlamentaria, que se entiende es el producto de la voluntad de la Nación a través de sus representantes, sino contra los actos, órdenes y decretos del Poder Ejecutivo, pero no tanto para anularlos, sino para determinar la responsabilidad de los infractores, al parecer con poca eficacia práctica⁴⁵.

Una verdadera novedad la constituye el artículo 177 (artículo 188 del proyecto de Constitución), al declarar que “todas las leyes que no se opongan a esta Constitución, quedan vigentes hasta que se publiquen los códigos de Legislación”.

Interpretada a contrario sensu, y un tanto anacrónicamente, dicha disposición sugería que las leyes preconstitucionales que se opusieran a la nueva Constitución dejaban de tener vigencia desde la entrada en vigencia de esta última, es decir, debían entenderse como derogadas tácitamente. Sin embargo, una comprensión de esta naturaleza presupone

una concepción de la Constitución —la racional normativa— que, tras considerarla como una norma jurídica suprema, considera que una colisión entre esta y una ley anterior también puede resolverse en aplicación del criterio cronológico de solución de antinomias normativas (*lex posteriori derogat lex praevia*) que, en la época, no era prevaleciente⁴⁶. En cualquier caso, tras el artículo 177 de la Constitución de 1834 no existe la posibilidad de que se considerara la nulidad de la ley por su inconstitucionalidad, aunque sí la posibilidad de que el Congreso realizara un control político-parlamentario de las leyes previas que culmine en su derogación.



Portada de la Constitución Política de la República Peruana de 1839.

Fuente: *Centro de Documentación del Tribunal Constitucional*

45 Ver, por ejemplo, la información sobre varios expedientes de infracción de la Constitución y las leyes que el Consejo de Estado puso en conocimiento de la Convención, en el *Mensaje del Consejo de Estado de la República del Perú a la Convención Nacional*, Imprenta Constitucional de Juan Calorio, Lima, 1833, págs. 35-37.

46 Cf. Santiago Muñoz Machado, *Vieja y nueva Constitución*, Crítica, Barcelona, 2016.

I.4.3. La Constitución de 1839 y el Consejo de Estado

Tras el fracaso del gran proyecto del mariscal Andrés de Santa Cruz, la Confederación Perú-Boliviana —lapso dentro del cual la República del Perú fue dividida en los estados Sud-Peruano y Nor-Peruano—, y restaurada la unidad política del país, se convocó al Congreso Nacional, que se instaló en la ciudad de Huancayo el 15 de agosto de 1839. El 22 del mismo mes, el Congreso aprobó una ley por virtud de la cual declaró “insubsistente” a la Constitución de 1834, y se arrogó facultades constituyentes para aprobar una nueva Ley Fundamental⁴⁷.

Como había ocurrido con anteriores congresos constituyentes —con excepción de la Carta de 1826—, también el Congreso General de Huancayo aprobó la conformación de una Comisión de Constitución,

a la que se encargó la elaboración de un proyecto de Constitución.

La Constitución de 1839 no consideró varias de las propuestas de la Comisión, algunas de las cuales provenían de la Constitución de 1834. Así, en vez de los siete consejeros, estableció que el Consejo de Estado se encuentre integrado por quince miembros y cinco suplentes (art. 96), elegidos por el Congreso, pudiendo ser parlamentarios o no, siempre que reunieran los requisitos para ser senador. Si resultaba elegido un diputado o senador como consejero, este cesaba en el cargo parlamentario (art. 54). Esta ampliación de su composición también elevó el número máximo de militares y eclesiásticos que podrían integrarlo —no más de tres— (art. 98), y estableció que se prohibiera la elección como consejeros de los generales y jefes con mando de la fuerza armada, y, desde luego, que



Medalla de la Constitución del Perú de 1839

Fuente: Álvarez Carrasco, Ricardo (2021). *Las medallas conmemorativas de las Constituciones Políticas del Perú*. Revista Numismática HÉCATE N° 8, p. 240.

⁴⁷ Información valiosa sobre el funcionamiento del Congreso General Constituyente de 1839 puede encontrarse en Agustín Paredes Ruiz, *El gran mariscal Agustín Gamarra en Huancayo y la Carta Política de 1839*, Librería Liaque, Huancayo, 1944, pág. 45 y sgtes.

se excluyera a los ministros de Estado (art. 99). En cuanto a la presidencia, se mantuvo la disposición que establecía que su elección la realizaba el Congreso, entre los propios consejeros, y que esta se realizaba en cada legislatura (art. 100).

En lo que se refiere a la función conservadora del Consejo de Estado —el proyecto de Constitución simplemente se limitó a reproducir la fórmula normativa de la Constitución de 1834 (art. 89.3)—, la Constitución de 1839 introdujo modificaciones relevantes. Al incorporarla nuevamente en el inciso 1 del artículo relacionado con las atribuciones del Consejo de Estado (art. 103), el Congreso General evidenció la importancia de la función conservadora. Ahora correspondía al Consejo de Estado:

Velar sobre la observancia de la Constitución y las leyes, dirigiendo al Ejecutivo primera y segunda representación para su cumplimiento, exigiendo la responsabilidad en la tercera, en el tiempo y en la forma que señala esta Constitución.

A esta competencia, la Constitución de 1839 añadió otras, además de preservar algunas que ya se habían previsto en la Carta “insubsistente”. Entre las nuevas atribuciones del Consejo de Estado, destacan: a) la facultad de “declarar cuándo la patria está en peligro, y otorgar detalladamente al presidente las facultades que sean necesarias para salvarla, señalándole el tiempo y lugares en que deba ejercerlas, y la obligación de dar cuenta al Congreso, y en su receso, al Consejo de Estado, del uso que de ellas hubiere hecho” (art. 103.4); b) “Presentar al presidente de la República ternas dobles de sujetos aptos para llenar las vacantes que resultaren en la Corte Suprema y Superiores de Justicia, y para suplentes en caso de impedimento temporal de los propietarios (art. 104. 6); c) formar según la ley terna para la presentación de arzobispos y obispos (inc. 7); d) brindar “su dictamen al presidente de la República sobre los proyectos de ley que juzgare conveniente presentar al Congreso y sobre las observaciones que hiciere a los que este le pase” (inc. 11). Esta última atribución era paralela o complementaria con la función consultiva que el Consejo de Estado debía prestar al presidente de la República “en los casos que este lo solicitare” (inc. 3). Finalmente, el inciso 12 del mismo artículo 103 de la Constitución le confirió la competencia de “dirimir las competencias entre las autoridades administrativas”.

El incremento de las atribuciones del Consejo de Estado en la Constitución de 1839 vino acompañado de un reforzamiento de los mecanismos de responsabilidad previstos en la Constitución de 1834. La nueva Constitución reiteró, en efecto, que sus dictámenes tenían carácter meramente consultivo, salvo en aquellos supuestos en los que la propia Constitución exigiera el acuerdo del órgano para la validez del acto ejecutivo. Confirmó, asimismo, la responsabilidad personal de los consejeros ante el Congreso por la suscripción de dictámenes contrarios a la Constitución y a las leyes.

A estas salvaguardas, la Constitución de 1839 sumó la responsabilidad de los consejeros ante la nación si rehusaban asumir las funciones del Poder Ejecutivo, “en los casos en que sean llamados a encargarse de él por esta Constitución” (art. 106), atribución esta que ponía en evidencia su nueva configuración como instancia excepcional de sucesión en los casos de acefalía presidencial, además de las competencias que son propias de un órgano consultivo. Al mismo tiempo, se reconoció a los consejeros el derecho de asistir “a cualquiera de las cámaras a tomar parte en la discusión de los proyectos de ley sobre que el Consejo hubiere dado su dictamen” (art. 107), asumiendo la condición de órgano de enlace en el ámbito de las relaciones entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo.

El modelo del Consejo de Estado diseñado por la Constitución de 1839 revela un órgano sensiblemente robustecido, dotado de múltiples competencias a través de la acumulación de atribuciones conservadoras, consultivas, legislativas, políticas y excepcionalmente ejecutivas.

I.4.4. El Consejo de Estado, Poder Ejecutivo y ejercicio de la función conservadora

Ya con la Constitución de 1834, el Consejo de Estado había dejado de ser una suerte de comisión permanente del Parlamento. La elección de un senador o diputado como consejero, en una disposición que repitió la Constitución de 1839, suponía la pérdida de su condición de parlamentario. El Consejo de Estado fue, esencialmente, un órgano que realizaba un control de constitucionalidad de los actos y decretos del Poder Ejecutivo. Se trataba, como enfatiza el inciso 1 del artículo 103 de la Constitución de 1839, de un órgano encargado de “velar sobre la observancia de la

Constitución y las leyes, dirigiendo al Ejecutivo primera y segunda representación para su cumplimiento, exigiendo la responsabilidad en la tercera, en el tiempo y en la forma que señala esta Constitución”.

No es un órgano resolutorio, es decir, uno que pueda declarar la nulidad del acto ejecutivo inconstitucional. Cuando advertía la inconstitucionalidad de un acto ejecutivo, su dictamen tenía que ser comunicado a la instancia de la administración correspondiente, para que este, de *motu proprio*, dejara sin efecto su acto. La Constitución de 1839 abandonó la fórmula un tanto indeterminada de la “contumacia”, para precisar que si tras las dos primeras puestas en conocimiento de su dictamen no se obraba en el sentido constitucionalmente conforme, el Consejo de Estado exigiría la responsabilidad a la tercera, responsabilidad que variaba en base al funcionario infractor de la Constitución, como antes se ha visto.

En un estudio, sobre cuya base se ha elaborado este apartado, Daniel Soria⁴⁸ ha puesto en evidencia que este control se efectuaba esencialmente contra los ministros de Estado y, en particular, contra el Ministerio de Gobierno. El control podía ser *a posteriori*, tratándose de actos que ya habían sido dictados por alguna instancia del Ejecutivo. Pero también podía tratarse de un control de carácter preventivo, especialmente cuando antes de aprobar un acto o un decreto, el Ejecutivo solicitaba la opinión del Consejo de Estado.

La tesis de Daniel Soria pone en evidencia el rol en alguna medida activista del Consejo de Estado, pues, pese a la cultura legalista de la época, no solo emitía un dictamen cuando se trataba de un acto, orden o decreto manifiestamente contrarios a un precepto constitucional, sino también por ser contrarios a *principios implícitos* del orden constitucional. Ese fue el caso del dictamen que emitió el 11 de setiembre de 1849, en el que consideró que permitir que los presidentes de las cortes superiores pudieran ser reelegidos de manera vitalicia, si bien no afectaba una cláusula constitucional específica, sí lo hacía con el principio de alternatividad

en el ejercicio de los cargos públicos, que informaba a todo el “sistema constitucional”⁴⁹.

Al igual que la Constitución de 1834, la función conservadora del Consejo de Estado no impedía que el Congreso de la República tuviera un papel importante en la defensa de la Constitución. Además del procedimiento parlamentario por infracción a la Constitución, el artículo 184 obligaba a este a adoptar diversas acciones:

El Congreso inmediatamente después de la apertura de sus sesiones, examinará si la Constitución ha sido exactamente observada, y si sus infracciones están corregidas, proveyendo lo conveniente para que se haga efectiva la responsabilidad de los agresores.

Esta competencia del Congreso, desde luego, se activaba con la razón detallada que estaban obligados a brindar de todos los dictámenes y resoluciones que hubieren aprobado (art. 103. inc. 10). Aunque no siempre fue así, dependiendo del contexto político, hubo oportunidades en que el Congreso derogó decretos del Poder Ejecutivo por ser inconstitucionales. Ese fue el caso de la Ley del 4 de julio de 1845, que declaró nulo un decreto que concedió un *exequatur* (art. 4). Otros son el de la Ley del 29 de agosto de 1849, que derogó decretos sobre conductores de correos, y el de la Ley del 22 de marzo de 1857, que, a su vez, derogó los decretos del Ejecutivo del 4 de octubre y 8 de noviembre de 1856, relacionados con el presupuesto.

En no pocas ocasiones, la facultad de examinar si la Constitución había sido exactamente observada y sus infracciones corregidas, prevista en el artículo 184 de la Constitución, se activaba a partir de un desacuerdo del Ejecutivo con la opinión de constitucionalidad vertida por el Consejo de Estado. En esos casos, la diferencia de criterio llevaba al Ejecutivo a materializar el acto o expedir el decreto cuestionado, y al Consejo de Estado a poner en conocimiento del Congreso los antecedentes del caso para que este resolviese lo pertinente⁵⁰.

48 Daniel Soria, *Los mecanismos iniciales de defensa de la Constitución en el Perú: el poder conservador y el Consejo de Estado (1839-1945)*, tesis para optar el título profesional de abogado, PUCP, Lima, 1997, pág. 72 y sgtes.

49 *Ibidem*, pág. 73.

50 Consejo de Estado, *Razón documentada que el Consejo de Estado da de sus actos a la presente legislatura. Año de 1851*, Imprenta de J. M. Masías, Lima, 1851, pág. 3, citado por Daniel Soria, *Los mecanismos iniciales de defensa de la Constitución en el Perú: el poder conservador y el Consejo de Estado (1839-1945)*, citado, pág. 73.

I.4.5. El Consejo de Estado y el Poder Legislativo

El Consejo de Estado, como se ha visto, es esencialmente un órgano que, a través de su función consultiva y la emisión de dictámenes cuando la Constitución lo exige, realizaba una fiscalización de constitucionalidad de los actos y decretos del Poder Ejecutivo. No obstante, hubo ocasiones en que tal fiscalización también comprendía la labor del Poder Legislativo. Esta labor, especialmente, fue desarrollada a partir de una de las potestades que le confería el inciso 11 del artículo 103 de la Constitución de 1839, que establecía:

Son atribuciones del Consejo de Estado:

11. Dar su dictamen al presidente de la República sobre los proyectos de ley que juzgare conveniente presentar al Congreso, y sobre las observaciones que hiciere a los que este le pase.

En particular, tratándose de observaciones presidenciales a la ley sancionada por el Parlamento, el Ejecutivo tenía la obligación de consultar al Consejo de Estado (arts. 59 y 87, inc. 8). Este último aprovechó de esta competencia para opinar que, en ciertos casos, la observación presidencial a la ley tenía fundamento constitucional, pues el Parlamento se había excedido frente a lo dispuesto por la Constitución.

Daniel Soria recuerda el dictamen del 9 de noviembre de 1847, relacionado con una pensión pecuniaria otorgada por el Congreso a un ciudadano a través de una resolución legislativa.

La atribución 14 del artículo 55 de la Constitución prohíbe al Congreso, de una manera harto clara aunque condicional, conceder pensiones pecuniarias mientras no se cubra la deuda pública; y como esta condición no se ha llenado, es claro que no se ha podido otorgar la gracia que el Ejecutivo impugna en sus observaciones (...) La divisa de estas (las Cámaras) en la presente legislatura ha sido y ha debido ser la economía en los gastos⁵¹.

Similar obrar institucional tuvo el Consejo de Estado en su dictamen del 1 de agosto de 1849,

que frente a una resolución del Parlamento de 1847 concediéndole pensión de invalidez a un coronel de caballería, declaró que las observaciones del presidente de la República tenían fundamento constitucional, pues de acuerdo con el inciso 22 del artículo 87 de la Constitución, era potestad del Ejecutivo (y no del Legislativo) conceder gracias de esta naturaleza.

Muy semejante también fue el dictamen contra la resolución legislativa del 11 de octubre de 1849, mediante la cual se reincorporó a un oficial al Ejército: “Ningún poder puede salir de los límites que la Constitución le impone. El Legislativo da leyes y el Ejecutivo las aplica”, un reparto de competencias que, en el caso, no había sido observado precisamente.

El control de constitucionalidad contra el Parlamento, en todos los casos expuestos, no es uno directo contra la ley. Pero esto no quiere decir que el Consejo de Estado no encontrara la manera de hacerlo. En un contexto de continuo mudar de constituciones (en los primeros 16 años de vida republicana ya nos habíamos dado 4 constituciones, sin contar con las de la Confederación) no era muy complicado que al Consejo llegaran consultas sobre la aplicación (o no) de leyes preconstitucionales incompatibles con la nueva Constitución.

Así sucedió con lo que por comodidad denominaremos el caso del “Tribunal de los Siete Jueces”, un órgano creado por la Constitución de 1834, que se había mantenido en la de 1839. La ley de 1831 exigía que los vocales suplentes de dicho tribunal debieran ser abogados. Sin embargo, en su voto consultivo del 11 de mayo de 1846, el Consejo de Estado sostuvo que dicha ley había sido derogada por las constituciones de 1834 y 1839. Ante tal pronunciamiento del Consejo, el Ejecutivo consideró que provisionalmente se designase a los vocales suplentes con los requisitos aplicables según el Consejo, pero que el caso debería elevarse al Congreso de la República para que sea esta instancia la que finalmente determine si tal exigencia legal había quedado derogada⁵².

Casos análogos se presentaron a propósito de un decreto expedido cuando éramos parte del Virreinato del Perú, fechado el 14 de junio de 1806, que el

51 *Ibidem*, pág. 75.

52 Además del valor intrínseco de la tesis de Daniel Soria, esta tiene la virtud de haber seleccionado una serie de documentos del Consejo de Estado, entre los cuales se encuentran los comentados en este apartado. Cf. Daniel Soria, *Los mecanismos iniciales de defensa de la Constitución en el Perú: el poder conservador y el Consejo de Estado (1839-1945)*, citado, pág. 171 y sgts.

Consejo de Estado consideró que estaba vigente, pues no se oponía a la Constitución de 1839, conforme a la regla suministrada por su artículo 182 tratándose de normas preconstitucionales. En un dictamen, del 6 de diciembre de 1849, expedido tras la observación del Poder Ejecutivo a un artículo de una ley sancionada parlamentariamente, que regulaba las facultades de los funcionarios públicos, el Consejo de Estado consideró que la Constitución “no puede ser restringido, modificado ni alterado por una ley particular”.

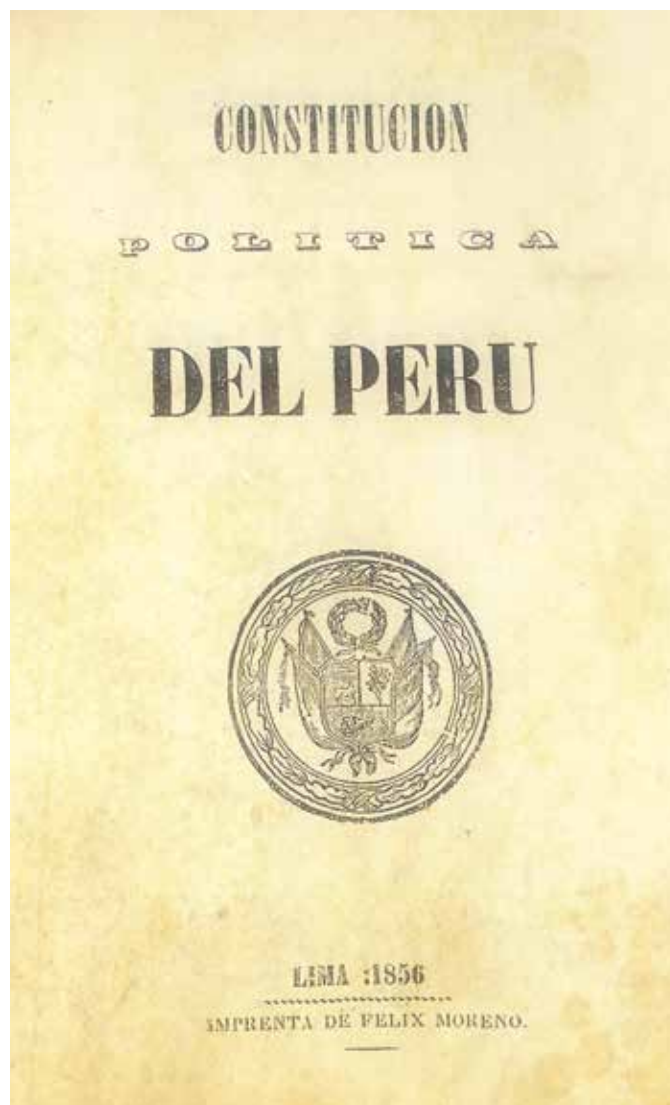
Un caso que revela el uso de técnicas que hoy practican los tribunales constitucionales lo constituye la opinión del Consejo de Estado del 14 de marzo de 1853, a través de la cual se absolvió una consulta de la Corte Suprema. La Corte era de la opinión que existía una contradicción entre el artículo 10 del Título Preliminar del Código Civil —que establecía que ante la duda sobre los alcances de una Ley, la Corte Suprema debía consultar al Congreso— y el inciso 13 del artículo 118 de la Constitución —que establecía que en presencia de esas dudas, la Corte Suprema debía consultar al Congreso, y en receso de este, al Consejo de Estado—. El Consejo de Estado opinó que la ausencia en la ley de cualquier remisión al Consejo de Estado no constituía una contradicción, pues el Código Civil no prohibía que, llegado el caso, se eleve la consulta ante este último órgano: “sabe muy bien que debe atenerse a la disposición constitucional, en cuyo único sentido debe explicarse el Código Civil”, expresaría, recordando lo que hoy es la técnica de la interpretación de las leyes de conformidad con la Constitución.

Entre los *obiter dictum* del mismo voto, el Consejo de Estado abordó un problema hipotético que ponía en evidencia el contraste entre Constitución y Ley. “Si ese fuera el caso”, expresaría el Consejo, la ley “no puede en sentido alguno enervar la naturaleza y esencia del artículo constitucional, y cualquiera disposición en contrario sería írrita e insubsistente”⁵³, concluiría.

En suma, durante la vigencia de la Constitución de 1839, el Consejo de Estado se configuró como un órgano permanente. Aunque conservaba ciertas atribuciones de naturaleza parlamentaria, ya no podía considerársele una “comisión permanente del Congreso” en sentido estricto, es decir, un órgano llamado a actuar únicamente durante el receso parlamentario. Su

diseño institucional y la amplitud de sus competencias lo situaron en una posición de mayor relevancia en el sistema político, correspondiéndole desarrollar un papel importante en ese complejo modelo político de control de constitucionalidad que tenía en el Congreso de la República a su figura estelar, pero esencialmente para controlar los actos del Poder Ejecutivo y no los propios.

I.5. LA CONSTITUCIÓN DE 1856 Y LA NULIDAD DE LAS LEYES INCONSTITUCIONALES



Portada de la Constitución Política de la República Peruana de 1856.

Fuente: *Centro de Documentación del Tribunal Constitucional*

53 *Ibidem*, pág. 132-133.



Anverso y reverso de la medalla conmemorativa de la Constitución de 1856.

Fuente: *Álvarez Carrasco, Ricardo (2021). Las medallas conmemorativas de las Constituciones Políticas del Perú. Revista Numismática HÉCATE N° 8, p. 241.*

I.5.1. El final del Consejo de Estado en el debate de la Convención Nacional

Tras tres quinquenios de vigencia de la Constitución de 1839, una nueva revolución volvió a poner en cuestión a la Ley Fundamental. Su triunfador, el expresidente Ramón Castilla, derrotó a José Rufino Echenique en la batalla de La Palma, el 5 de enero de 1855, y como consecuencia de ello instaló un Gobierno provisional al que se denominó “Gobierno de la moralidad”.

Un mes después, mediante decreto del 5 de febrero de 1855, Ramón Castilla convocó a elecciones para elegir a los representantes ante la Convención Nacional, encargándole la tarea de discutir y aprobar una nueva constitución. Unos meses después, el 14 de julio de 1855, se instaló la Convención Nacional, y uno de sus primeros actos fue legalizar los actos de Castilla,

designándolo como presidente provisorio, para lo cual aprobó un Estatuto.

Diversos fueron los cuestionamientos que se formularon a la Constitución de 1839. Los principales se centraron, principalmente, en su acentuado carácter autoritario y en haber vuelto al centralismo con la desaparición de las juntas departamentales. Toribio Pacheco, que es el primer historiador constitucional nacional, no había dudado en calificarla de “parto monstruoso”⁵⁴ “del Congreso del año 39”⁵⁵. La crítica que se desataba específicamente contra el Consejo de Estado no solo tenía como causa el papel que desarrolló con ciertos gobiernos, sino también la configuración institucional y el reparto de competencias que recibió de la Constitución de 1839.

Con críticas de esta naturaleza se encontró la Convención Nacional cuando se instaló en julio de 1855 y

⁵⁴ Toribio Pacheco, *Cuestiones constitucionales*, CEC, Lima, 2015, pág. 87.

⁵⁵ Toribio Pacheco, *Cuestiones constitucionales*, citado, pág. 105.



Óleo del Gran Mariscal D. Ramón Castilla por Raymond Quinsac Movoisin, 1845.
Ramón Castilla fue quién convocó a la Convención Nacional que se instaló el 14 de julio de 1855.



José Gálvez Egúsqiza
(1819-1866)

Político liberal que presidió
la Convención Nacional de
1855-1857



Pedro Gálvez Egúsqiza
(1822-1872)

Diputado Constituyente de
la República en 1855-1857

Fuente: *Wikimedia Commons*

dio inicio a sus actividades⁵⁶. Una de las primeras medidas que adoptó la Convención fue designar una Comisión encargada de elaborar un proyecto de Constitución. Tras iniciar sus sesiones y empezar a debatirse lo que serían las bases del proyecto, sus miembros repararon en que no existía unanimidad sobre su contenido, razón por la cual, en la sesión del 4 de agosto de 1855, ante la Convención Nacional, se presentaron dos proyectos, uno en mayoría y el otro en minoría⁵⁷. Entre los puntos en discordia estaba, precisamente, la regulación concerniente al Consejo de Estado.

El debate que se desarrolló a continuación fue, probablemente, el más rico y sustantivo de cuantos se suscitaron en torno al Consejo de Estado hasta ese entonces; sin embargo, su resultado fue paradójico, pues concluyó con su desaparición del futuro proyecto de Constitución.

La naturaleza poliédrica con que había sido exacerbado por la Constitución de 1839 al regular sus competencias, y el modo en que se había conducido en algunos momentos graves, pesaron al momento de decidirse su futuro: es un “duende político” que hace un poco de todo lo que los demás poderes del Estado están permitidos, pero también de aquello que está impedido de hacer. Un superpoder que tiene entre sus facetas también la de ser un órgano moderador. Sin embargo, se cuestionaba, “¿quién moder(a) a este moderador?”, “¿ante quién y cómo es responsable?”⁵⁸.

El cuestionamiento de tratarse de un superpoder del Estado fue alertado también por el diputado La Torre: “El legislativo ... hace la ley, el Ejecutivo ... la hace ejecutar y el Judicial ... la aplica. Estos tres poderes se consideran necesarios y suficientes para el orden público; fuera de ellos, ¿dónde está la necesidad de un cuarto?”. No obstante, recordando las atribuciones con que se institucionalizó el Consejo en la Constitución de 1839, sentenciará: “Se hizo un poder tan fuerte

como cualquiera de los otros y tenía injerencia en los asuntos que no eran de sus atribuciones, lo que era una monstruosidad”. Aun así, La Torre rescataba la importancia de que deba velarse por la observancia de la Constitución. Sin embargo, juzgaba que para ello no era necesario mantener al Consejo de Estado: “Yo creo que una comisión nacida del seno de las cámaras, una comisión permanente, será bastante para llenar los fines que la Comisión se ha propuesto”.

Sin embargo, en la sesión del 7 de setiembre, fue Pedro Gálvez quien mejor argumentó sobre la conveniencia de no insistir con incorporar el Consejo de Estado en la futura Constitución y que sus atribuciones fueran distribuidas entre diversos órganos, incluyendo al Consejo de Ministros en lo que hace a las funciones consultivas. En esencia, su tesis era que efectivamente el Ejecutivo necesita, para adoptar decisiones, estar adecuadamente informado. También para reglamentar las leyes o ejecutarlas. Por eso, era preciso que el Ejecutivo tenga “a su lado hombres prudentes y honrados, dotados de conocimientos especiales en cada ramo de la Administración pública, para que lo auxilien con sus luces y sus consejos”. Sin embargo, se cuestionaba si para hacerse de esos profesionales era preciso “un conjunto de consejeros nombrados oficialmente como tales y organizados en (un) cuerpo”. En opinión de Gálvez, esa función debería ser asumida por el Consejo de Ministros, porque sus integrantes “han de compartir la responsabilidad de los actos gubernativos”, y “suponerseles con instrucción especial en cada ramo de la Administración, o sea, tratarse de personas que se encuentran en la capacidad de ‘dar luces y consejos’ al presidente de la República”.

Cuestionando la función conservadora del orden constitucional y legal del país, Gálvez sostendrá:

¿Cuáles son las atribuciones de este Consejo moderador? En la base que nos propone se

56 La Convención Nacional de 1855-1857 no publicó su Diario de Debates. Sus integrantes, por mayoría, decidieron no hacerlo, a fin de evitar mayores gastos al Estado. En 1911, la Cámara de Diputados aprobó que se hagan imprimir en folletos los extractos que fueron publicados en el diario *El Comercio* de la época, así como las actas de sus sesiones. Al hacerlo, sin embargo, incurrieron en una errata. En vez de indicar que se trataba de las actas y extractos de las sesiones en que fue discutida la Constitución de 1856, colocaron que lo era de la Constitución de 1860. Cf. Convención Nacional 1855-1857, *Actas oficiales y extractos de las sesiones en que fue discutida la Constitución de 1860*, Empresa Tipográfica Unión, Lima, 1911.

57 Las *Actas oficiales y extractos de las sesiones en que fue discutida la Constitución de 1860* no contiene las actas de las sesiones desde su instalación hasta el 19 de diciembre de 1855. Hemos accedido a la transcripción de una selección de estas últimas gracias a la gentileza y el desinterés de Wilver Álvarez, quien a lo largo de los años, con dedicación y cuidado, los ha venido compilando. La versión en Word que nos ha sido proporcionada lleva el título de “Convención Nacional 1855-1857, *Actas y extractos de sesiones. Debate constituyente. I. Bases de la Constitución*”, y actualmente tiene la condición de inédita. Por ello, todas las referencias a las sesiones realizadas hasta antes del 20 de diciembre de 1855 deben entenderse como referidas a este inédito, al que denominaremos simplemente como “I. Bases de la Constitución” para distinguirlo, a su vez, de las *Actas oficiales*..., publicadas en 1911.

58 Intervención del senador Tejada, sesión del 5 de setiembre de 1855.

dice “que estará encargado de velar sobre el cumplimiento de la Constitución y las leyes”. ¿Y qué significa esa vigilancia que se pone allí como una atribución de poco más o menos? Si la analizamos, encontraremos uno de dos extremos: o es una atribución que nada significa y que es por lo tanto inútil y ridícula, o es una atribución inmensa de medida irrealizable⁵⁹.

El cuestionamiento a la función conservadora también comprendía el diseño institucional para hacer frente a los casos de infracción a la Constitución y las leyes.

Si el velar sobre el cumplimiento de las leyes solo se reduce a observar lo que hacen los poderes Ejecutivo y Judicial; si en esta función no se le hace representar que el de atalaya, de vigilante para que note los abusos de los otros poderes, y que luego, previas algunas amonestaciones, se reserve para acusarlos al cuerpo legislativo; si no tiene, en fin, otro objeto que el de servir de mudo centinela, de espía de los otros poderes, su acción entonces es de ningún valor. ¿Qué es lo que puede hacer? ¿Acusar? Para esto no lo necesitamos. El Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, tienen determinadas sus atribuciones: sus faltas no pueden ser del todo secretas, siempre hieren el derecho de algún particular, o de la sociedad, y no necesitan de un espía *ad hoc* que las revele⁶⁰.

Sin embargo, su principal preocupación giraba alrededor de la potestad, “más terrible”, de poder otorgar al Ejecutivo “facultades extraordinarias que hacen enmudecer todas las leyes. ¿Puede crearse acaso [tener] un poder político más grande?”. “La alternativa es inevitable. O ese poder será lo que se quiere que sea, y será entonces un tirano que a su vez necesita de otro moderador, o no podrá desempeñar sus funciones, y en este caso es inútil; no, no solo inútil, será perjudicial porque la responsabilidad es de los otros poderes”⁶¹. “El Consejo de Estado es una de las imitaciones que la política ha tomado de la mecánica. Él pertenece al sistema constitucional de los contrapesos”⁶².

No es una lisonja al Consejo de Estado ni una justificación de que se la haya considerado en la arquitectura constitucional. Es una crítica a su artificialidad y al riesgo de que pudiese transformarse en un superpoder. En su opinión:

Las atribuciones conservadoras y moderadoras no pueden, pues, ni deben colocarse en un cuerpo separado, que solo servirá de embarazo; en un cuerpo que justamente se ha llamado la quinta rueda de la máquina política. Esas atribuciones, según la opinión de los más liberales publicistas, deben repartirse entre los poderes Electoral, Legislativo, Ejecutivo y Judicial: que cada uno de ellos pueda guardar su independencia sin hacerla depender de arbitrio extraño. Allí tenemos, señores, el gran derecho de resistencia que debemos consignar en nuestra Constitución y que es verdaderamente una atribución moderadora que nadie sino el soberano puede ejercer. Para las demás atribuciones, imitemos a los Estados Unidos. Estoy, pues, abiertamente contra el dictamen de la Comisión⁶³.

Pero así como existían quienes cuestionaban el peligro de mantener al Consejo de Estado, también había quienes valoraban su importancia y estaban convencidos de que una institución como esta no debía faltar en la futura Constitución. Su presencia en el organigrama estatal se consideraba imprescindible, puesto que garantizaba que los clásicos poderes políticos no se extravíen del marco constitucional y legal, y, llegado el caso, cuenten con una instancia que arbitre las diferencias entre estos.

La autoridad del Consejo de Estado es moral, porque sus dictámenes solo constituyen —dirá el diputado Mesa⁶⁴— “una guía que no tiene otra autoridad que las luces y la experiencia: su principal misión es ilustrar a los poderes públicos sin ponerse en choque con ellos, representar ciertos intereses, pero sin colisión ni debates que conduzcan a resolución”.

Hubo también quienes vieron en el ejercicio de la función conservadora del Consejo la garantía del orden

59 Intervención de Pedro Gálvez, sesión del 7 de setiembre de 1855.

60 Intervención de Pedro Gálvez, sesión del 7 de setiembre de 1855.

61 Intervención de Pedro Gálvez, sesión del 7 de setiembre de 1855.

62 Intervención de Pedro Gálvez, sesión del 7 de setiembre de 1855.

63 Intervención de Pedro Gálvez, sesión del 7 de setiembre de 1855.

64 Intervención del diputado Mesa, sesión del 6 de setiembre de 1855.

constitucional. Para este sector de representantes, el debate no radicaba tanto en determinar su existencia, sino si debía dotársele de facultades suficientes para que pueda cumplir con su finalidad institucional. El diputado Tordoya, por ejemplo, sostenía que no era inverosímil que el Parlamento, abusando de sus competencias, dicte “leyes contrarias a los preceptos de la Carta y dañosas de la sociedad”. Por ello, afirmaba:

Yo quiero un Consejo de Estado fuerte, independiente, con facultades tremendas; pero facultades que se empleen no contra los ciudadanos, no contra las libertades públicas sino contra los abusos de los grandes poderes. *Yo quiero un Consejo que suspenda la ejecución de las leyes cuando estas sean anticonstitucionales, o notoriamente perjudiciales a la sociedad; un Consejo que no se limite a hacer tres representaciones al Ejecutivo cuando este infrinja la Constitución, sino que suspenda el acto y someta a juicio al ministro o ministros que no vuelvan sobre sus pasos; un Consejo, en fin, que suspenda y enjuicie a los magistrados del Poder Judicial que falten a sus deberes; y para que puedan hacerse efectivas estas atribuciones del Consejo, y este poder moderador eleve a la vez sus altas funciones, quiero que él sea también responsable”* (cursivas agregadas)⁶⁵.

Según Tordoya, es la insuficiencia del principio de separación (o sea, la concepción mecanicista de la Constitución) lo que ha motivado a diversos regímenes constitucionales a buscar en un cuarto poder la fijación de los límites.

Los publicistas distribuyen el ejercicio de la soberanía entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, independientes entre sí y responsables de sus actos. Cada uno de estos poderes no debe moverse más allá de su esfera: su movimiento debe ejecutarse armónicamente por manera que el uno no altere ni paralice la acción de los otros. Pero como puede suceder que un poder traspase sus límites de acción y ataque, por consiguiente, la independencia de los otros poderes; como puede alterarse el movimiento

armónico señalado por la Constitución, se ha creído indispensable establecer un otro poder que contenga los abusos de los otros y conserve la armonía y el orden en que deben proceder en sus altas funciones⁶⁶.

Tordoya confundía el poder conservador con el poder moderador, y a veces se refería a ambas funciones como si fueran equivalentes. No era en Sieyès en quien se apoyaba, sino en Benjamin Constant. Pero, en cualquier caso, era claro en su propósito de mantener al Consejo de Estado y de robustecer sus funciones conservadoras.

En la misma sesión, el diputado Gervasio Álvarez destacó la importancia del Consejo en la interpretación de la Constitución: “Sabemos todos que el Consejo no solo tenía la facultad de vigilar por la puntual y exacta observancia de la Constitución y de las leyes, sino también la de interpretarlas, explicando su verdadero sentido en los votos consultivos que daba al Gobierno”. Frente a las críticas sobre la ineficiencia del Consejo, especialmente en lo que atañe a las constataciones de infracción a la Constitución, Álvarez recordó que “la Constitución exigía que el Congreso, inmediatamente después de la apertura de sus sesiones, examinara si había sido observada, y si sus infracciones habían sido corregidas para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores. ¿Se ha cumplido una sola vez con este deber? Nunca”⁶⁷.

Otro de los argumentos esgrimidos en favor de mantener al Consejo en la futura Constitución se centró en la necesidad de contar con un órgano que actuara como vigía de las libertades y de la observancia de las leyes, función que el Congreso era incapaz de realizar, especialmente cuando se encontraba en receso.

Finalmente, tras proseguir el debate sobre la inamovilidad de los jueces, en la sesión del 25 de setiembre se consideró suficientemente discutida la cuestión relativa al Consejo de Estado. En la siguiente sesión, del 27 de setiembre, por 48 votos contra 19, se resolvió excluir al Consejo de Estado del contenido de la futura Constitución. El proyecto final de la Constitución que se elevó para su debate ante la Convención Nacional ya no contemplaría dicho Consejo.

65 Intervención del diputado Tordoya, sesión del 7 de setiembre de 1855.

66 Intervención del diputado Tordoya, sesión del 7 de setiembre de 1855.

67 Intervención del diputado Gervasio Álvarez, sesión del 7 de setiembre de 1855.

I.5.2. La nulidad de las leyes inconstitucionales

Aunque el debate sobre el Consejo de Estado y sus atribuciones conservadoras concluyó descartándose su institucionalización en la tarea de velar por la observancia de la Constitución, el debate que vino a continuación, alrededor de lo que debería constituir las bases del Poder Judicial, trajo de improviso que se recordara uno de los papeles que cumple la Corte Suprema de los Estados Unidos de América.

Así, en la sesión del 20 de octubre, cuando se debatía concretamente la cuestión de la permanencia o inamovilidad de los jueces del Poder Judicial, adhiriéndose a la propuesta de la mayoría de la Comisión, el diputado Cortés destacaría que en el país del norte todos los empleados judiciales están sujetos a remoción, pero que la Corte Suprema de los Estados Unidos “solo se parece a la nuestra en el nombre, porque esa Corte es casi un Consejo de Estado, mientras que la nuestra solo es una instancia judicial, lo mismo que las cortes supremas de cada uno de los estados de la Confederación”⁶⁸.

La comparación era equívoca, pero, así y todo, evidencia que los diputados de la Convención Nacional contaban con la información de que en Estados Unidos las leyes inconstitucionales eran declaradas judicialmente nulas.

De hecho, la idea de concebir que las leyes dictadas por el Parlamento puedan ser catalogadas de “inconstitucionales” es un asunto que, mientras se discutían las bases de la Constitución, estaba presente en diversos momentos del debate. Por ejemplo, en la sesión del 4 de setiembre de 1855, cuando se iniciaba la discusión sobre si el Congreso debía ser unicameral o bicameral, el diputado Gálvez aludía intersticialmente al tema: “Y ¿cuál es la ley mala, inconstitucional, que aprobada por la cámara de Diputados haya dejado de pasar, también aprobada por el Senado? Que lo digan nuestras pasadas legislaturas, especialmente las del 51 y 53”⁶⁹.

Del mismo modo, en la sesión del 7 de setiembre, durante el debate del propio Consejo de Estado, el diputado Tordoya ya había sugerido que al Consejo debería atribuírsele la competencia de poder suspender

la ejecución de las leyes inconstitucionales. Y en la misma sesión, el diputado Távara ya había dejado entrever que si se aprobaba una ley inconstitucional, el Tribunal Supremo podía declararla inconstitucional:

El cuerpo legislativo sanciona una ley injusta cuyas consecuencias recaen sobre un particular o sobre algún cuerpo del Estado. Esto se corrige; aquel a quien perjudica entabla querrela ante el Supremo Tribunal Judicial. Este, sin usurpar atribución de poder alguno, declara que la ley es anticonstitucional, y el hombre está salvado. Como los tribunales inferiores son los que deben aplicarla, queda la ley, sin estrépito, perennemente inoficiosa. Llega la próxima sesión legislativa y el Congreso la deroga; allí terminó el mal⁷⁰.

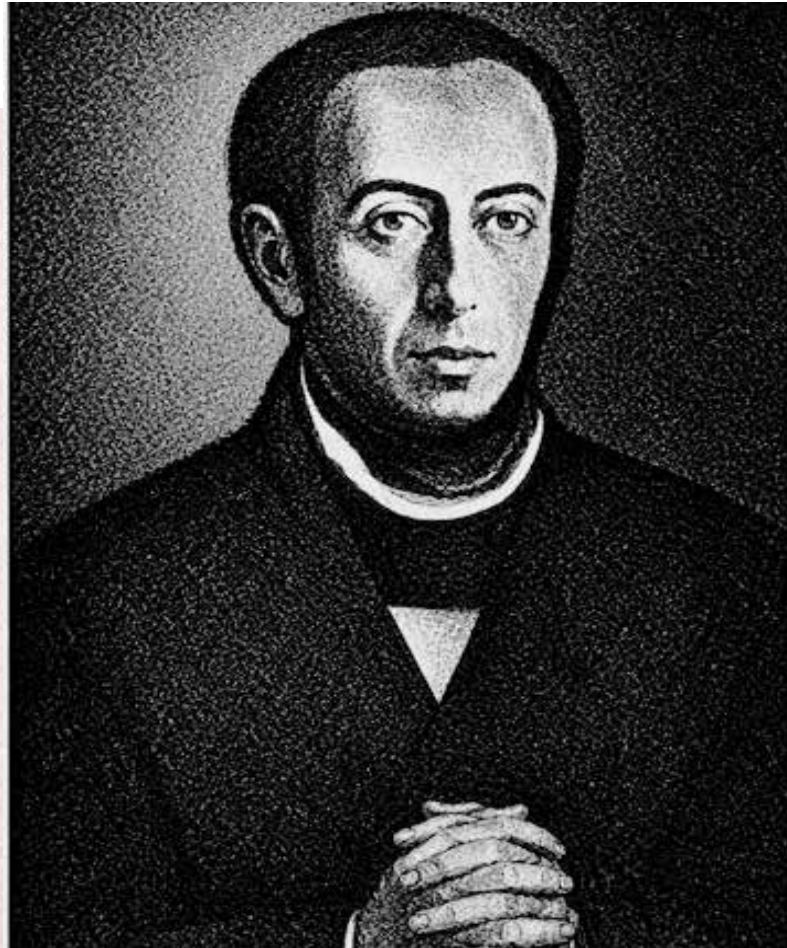
Por cierto, la hipótesis de que una ley del Parlamento pueda ser incompatible con la Constitución y que, por esa razón, un juez estuviera facultado para declararla inconstitucional comenzaba a introducirse en los textos de derecho constitucional. A mediados de 1855, Felipe Masías publicó *Breves nociones de la ciencia constitucional*, que es el primer manual de derecho constitucional publicado en el país, con el propósito de alimentar el debate que se suscitaría tras la convocatoria de la Convención Nacional para aprobar una nueva Constitución.

En dicho texto, Masías advertía que si bien el Poder Judicial “tiene obligación de respetar las leyes establecidas y de resolver por ellas las cuestiones de competencia”, le está prohibido “reconocer derechos y obligaciones que no se hallen legalmente declarados; y prohibido le está, por tanto, dar a la ley un significado más extenso o más restricto que el que le es genuino. Pero si bien el magistrado no debe traspasar el límite de sus facultades propias al dar a las leyes la aplicación especial de que está encargado, también es cierto que al Poder Judicial le es permitido, en su calidad de poder político, de depositario de la justicia, y de protección natural de los derechos privados, declarar la inconstitucionalidad de las leyes secundarias que se quieran establecer, siempre que dichas leyes choquen con las fundamentales que la nación haya admitido como las más apropiadas a sus particularidades condiciones de existencia, y como

68 Intervención del diputado Cortés, sesión del 20 de octubre de 1855.

69 Intervención del senador Pedro Gálvez, sesión del 4 de setiembre de 1855.

70 Intervención del diputado Távara, sesión del 7 de setiembre de 1855.



Ignacio Escudero y Valdivieso,
quien propone el artículo 10 de la Constitución de 1856 que dispuso que es nula y sin
efecto cualquiera ley en cuanto se oponga a la Constitución

Fuente: *Wikimedia commons*

determinantes del objeto y límites de las respectivas facultades concedidas a los poderes políticos”⁷¹.

No contamos con información que nos pueda ayudar a reconstruir el debate alrededor del autor de la propuesta de la nulidad de las leyes incompatibles con la Constitución. Al parecer, la autoría de esta corresponde al diputado Ignacio Escudero y Valdivieso, representante de Piura en la Convención Nacional. Tras la clausura abrupta de la Convención Nacional a finales de 1857, el diputado Escudero dio a la imprenta un extenso folleto titulado *Exposición que hace el diputado Ignacio Escudero ante la nación i la provincia de Piura*

*de sus tareas parlamentarias en la Convención Nacional de 1855*⁷², a través del cual daba cuenta de cómo había ejercido el mandato conferido. En dicho documento, Escudero se atribuye la paternidad de dicha disposición, aunque las referencias que allí proporciona resultan, sin embargo, muy parcas.

Escudero sugiere haber intervenido en el debate y en la formulación de diversos artículos de la que más tarde sería la Constitución de 1856. Indica que no pudo hacerlo como miembro de la Comisión de Constitución, pues desempeñaba por ese entonces el cargo de secretario de la Convención Nacional. No obstante,

⁷¹ Felipe Masías, *Breves nociones de la ciencia constitucional*, CEC, Lima, 2015, pág. 121-122.

⁷² *Exposición que hace el diputado Ignacio Escudero ante la nación i la provincia de Piura de sus tareas parlamentarias en la Convención Nacional de 1855*, impreso por Miguel Vásquez, Piura, 1858, pág. XXII.

precisó que en diversas ocasiones fue invitado por los integrantes de la referida Comisión, y que, con ocasión de dicha participación, planteó algunas propuestas. Una de ellas —“según lo que puedo recordar”— fue “la de nulidad de las leyes opuestas a la Constitución”⁷³. A juicio de Escudero, declarar “nulo, en derecho, cuanto fuere opuesto a la Constitución” constituía una previsión destinada a proporcionar el “sustento” de “todo este colosal edificio político” proyectado por la Constitución⁷⁴. No obstante, al consignar en el folleto sus principales intervenciones en torno a los artículos constitucionales “más notables” en los que participó, omitió introducir su parecer sobre el artículo 10 de la Constitución de 1856.

La propuesta del diputado Escudero fue incorporada en el artículo 9 del proyecto de Constitución que finalmente en la sesión del 21 de diciembre de 1855 presentó la Comisión de Constitución ante la Convención. El texto original que este tenía era el siguiente:

Art. 9. Es nula y sin efecto cualquiera ley en cuanto se oponga a la Constitución: son nulos, igualmente, los actos de los que se obtuvieren empleos públicos por otros medios que los designados en ella⁷⁵.

El debate alrededor de este precepto se inició en la sesión del 5 de enero de 1856⁷⁶. En tal ocasión, el diputado Escudero propuso que la expresión “cualquiera ley” sea precisada, indicándose que se trata de “cualquiera ley secundaria”⁷⁷. Con la expresión “leyes secundarias” se aludía, en la época, a las normas situadas por debajo de la Constitución. En ese sentido, declarar la inconstitucionalidad de las leyes secundarias equivalía a hacerlo con las leyes de origen parlamentario. Felipe Masías, en el manual que publicó en 1855, diría:

Estando las leyes fundamentales de todo país basadas en el conocimiento exacto de las condiciones, o sea, de los elementos que constituyen su peculiar modo de existir social;

y dependiendo el progreso de los Estados del desarrollo que reciban esas condiciones, mediante el establecimiento y acertada aplicación de las leyes que lógicamente se derivan de las fundamentales; y siendo en fin los poderes políticos los encargados de proveer, en beneficio del pueblo, a la conservación de sus derechos y a la prosperidad de sus intereses, es claro que uno de sus deberes es velar porque las leyes que se establezcan no contradigan a las fundamentales, que son la expresión admitida de los elementos esenciales de una nación; por consiguiente —concluía Mesía—, es un deber del Poder Judicial declarar como inconstitucionales las leyes secundarias que realmente lo sean, y prescindir aplicarlas, mientras tanto no decida el país, con la elección que haga de todos sus funcionarios, si se les deberá o no promulgar como verdaderas leyes⁷⁸.

El temor del diputado Escudero con que el artículo 9 quedase con la expresión “cualquiera ley”, sin la precisión de que se trataba de una ley “secundaria”, fue expuesto en la sesión vespertina de la sesión del mismo 5 de enero. Según el extracto de las actas:

El señor Escudero pidió que se dijese: “Es nula y sin efecto cualquiera ley secundaria” para evitar el peligro de que se creyese que los artículos constitucionales podían contradecirse unos a otros⁷⁹.

El temor, desde luego, era infundado, y así se lo hicieron ver los diputados Pedro Gálvez y León. No obstante, Gálvez consintió que se realizara la aclaración. En la sesión siguiente, del 7 de enero de 1856, el diputado José Simeón Tejeda solicitó que se reconsiderara la *segunda* parte del artículo 9 del proyecto, proponiendo como texto “Son nulos los actos del que usurpe el Poder Supremo, o lo obtenga por otros medios que no sean los designados en la Constitución. Son asimismo nulos y producen acción popular, los demás empleos

73 *Exposición que hace el diputado Ignacio Escudero ante la nación i la provincia de Piura de sus tareas parlamentarias en la Convención Nacional de 1855*, impreso por Miguel Vásquez, Piura, 1858, pág. 8.

74 *Exposición que hace el diputado Ignacio Escudero ante la nación i la provincia de Piura de sus tareas parlamentarias en la Convención Nacional de 1855*, citado, pág. XXII.

75 Convención Nacional 1855-1856, *Actas oficiales y extractos de las sesiones en que fue discutida la Constitución de 1860*, citado, pág. 10.

76 Convención Nacional 1855-1856, *Actas oficiales y extractos de las sesiones en que fue discutida la Constitución de 1860*, citado, pág. 41 y sgtes.

77 Convención Nacional 1855-1856, *Actas oficiales y extractos de las sesiones en que fue discutida la Constitución de 1860*, citado, pág. 41.

78 Felipe Masías, *Breves nociones de la ciencia constitucional*, citado, pág. 122.

79 Convención Nacional 1855-1856, *Actas oficiales y extractos de las sesiones en que fue discutida la Constitución de 1860*, citado, pág. 41.

que se provean sin los requisitos que exigen (sic) la Constitución y las leyes”.⁸⁰

Pasados algunos meses, en la sesión del 12 de setiembre de 1856, la Comisión encargada presentó a la Convención la redacción que tendría el texto de la Constitución tras el debate y aprobación de sus artículos. El nuevo texto del artículo 9 sería el siguiente:

Es nula, sin efecto, cualquiera ley, en cuanto se oponga a la Constitución. Son nulos, igualmente, los actos de los que usurpen funciones públicas, y los empleos conferidos sin los requisitos prescritos por la Constitución y las leyes⁸¹.

Esta nueva versión no contenía la precisión de que la nulidad solo alcanzaría a las “leyes secundarias”, que la Comisión de Constitución había aceptado, pero sí la que formuló unos días después el diputado Tejeda en relación a su segunda parte. En la misma sesión, dicha redacción fue discutida y aprobada por unanimidad.

En las subsiguientes sesiones de setiembre se va afinando el proyecto, incorporando artículos adicionales y suprimiendo otros. En la sesión del 18 de setiembre, por ejemplo, la Convención Nacional aprobó lo que sería el artículo 7⁸² y se encuentra discutiendo el 8⁸³, lo que supondrá que se modifique el orden numérico originalmente previsto del precepto relativo a la nulidad de las leyes incompatibles con la Constitución, pasando a ser el artículo 10 en la versión final aprobada en la sesión del 13 de octubre⁸⁴.

Durante el debate constituyente, cuyos pormenores a nosotros ha llegado de manera muy parca, eran un tanto ambiguos los alcances de lo que se estaba aprobando en relación a la nulidad de las leyes inconstitucionales. Es cierto que el debate que se realizó entre los diputados Cortes y Álvarez se suscitó alrededor de un tema distinto —sobre la amovilidad de los jueces—, pero ello comprendió también intersticialmente a los poderes de los jueces y, en particular, de la Corte Suprema.

Como antes se ha recordado, en la sesión del 19 de octubre de 1855, al llamarse la atención acerca de la imposibilidad de comparar a la Corte Suprema norteamericana con la peruana, ya se había resaltado la competencia de aquella para declarar la inconstitucionalidad de las leyes, que no tenía la nuestra. También ese dato fue destacado, en la misma sesión, por el diputado Álvarez:

Estoy cierto —diría— que la Corte Suprema de la Unión tiene la prerrogativa del veto, que es la facultad de suspender la ejecución de las leyes sancionadas por el Congreso cuando ellas son contrarias a la Constitución; facultad que jamás ha tenido nuestra Corte Suprema.

Ambas posiciones, a la postre, eran distintas a la que expresó, en la sesión del 7 de setiembre de 1855, el diputado Santiago Távara, para quien, como antes se ha anotado, si una ley inconstitucional afectaba a un particular, podía este exigir que se corrija entablando una querella ante el Tribunal Supremo y luego el Congreso proceder con su derogación. Es decir, mientras para los diputados Cortes y Álvarez, la Corte Suprema y, por ende, los jueces de las instancias inferiores no tenían la competencia para declarar la inconstitucionalidad de una ley, para Távara el control judicial de constitucionalidad constituía una técnica de protección de derechos fundamentales o, como se llamaba en la época, de las garantías individuales, y por eso era en cierta forma inmanente a la Constitución.

Era esta misma posición por la que empezó a decantarse también la doctrina más autorizada de la época. Toribio Pacheco, que hacia finales de 1859 ya había concluido el tomo 1 de su *Tratado de derecho civil*, se preguntaba:

(...) ya que el juez está forzosamente obligado a aplicar la ley, ¿deberá reputar como tal cualquiera decisión que se le presente, o deberá examinar si esa decisión tiene todos los caracteres de una ley? En una palabra, ¿podrá promoverse ante un juez la cuestión

80 Convención Nacional 1855-1856, *Actas oficiales y extractos de las sesiones en que fue discutida la Constitución de 1860*, citado, pág. 46.

81 Convención Nacional 1855-1856, *Actas oficiales y extractos de las sesiones en que fue discutida la Constitución de 1860*, citado, pág. 492.

82 Convención Nacional 1855-1856, *Actas oficiales y extractos de las sesiones en que fue discutida la Constitución de 1860*, citado, pág. 518.

83 Convención Nacional 1855-1856, *Actas oficiales y extractos de las sesiones en que fue discutida la Constitución de 1860*, citado, pág. 517 y 521-522.

84 Convención Nacional 1855-1856, *Actas oficiales y extractos de las sesiones en que fue discutida la Constitución de 1860*, citado, pág. 592.

de *legalidad de la ley*, y podrá el juez admitirla y resolverla?”⁸⁵ En un sistema representativo, donde existe separación de poderes —dirá— “la misión del juez es aplicar la ley y nada más que la ley (...) Mas, ¿cómo conocerá que es ley, si no examina la disposición cuya aplicación se le pide, para ver si tiene todos los requisitos y se halla revestida de todas las formalidades que le dan el carácter y la fuerza de ley? (...) Dos son las especies de legalidad que deben examinar los jueces en una ley: la una interna y la otra externa. La legalidad interna consiste en la conformidad de la ley con la Constitución del Estado, que es la ley suprema a la que deben sujetarse todas las demás, y por eso se ha sancionado, como principio fundamental, que es nula y sin efecto cualquiera ley, en cuanto se oponga a la Constitución (art. 10 pr. Const). La legalidad externa consiste en el conjunto de las formalidades que la misma Constitución prescribe para la formación de las leyes. De ella se origina la investigación acerca de la autoridad de quien emana o se supone emanada la ley, y esa autoridad solo puede ser el Poder Legislativo (art. 55,1 Const) y el examen de las formas de que debe hallarse revestido un acto de este poder, para que sea considerado como ley (art. 64, 65,66, 67, 70, 71, 72 Const)⁸⁶.

Una cuestión que en los últimos meses de vigencia de la Constitución de 1856 generaría un interesante debate es si esa declaración de nulidad de las leyes inconstitucionales podía hacerla cualquier otro poder público, además del Poder Judicial.

La aprobación del artículo 10 de la Constitución de 1856, por cierto, no supuso abandonar el modelo político de control de constitucionalidad que, con las variantes que se han advertido, vino a mantenerse en términos generales, con ciertas modificaciones. Por ejemplo, a través del artículo 14 se dispuso que “todo peruano puede reclamar ante el Congreso, o ante el Poder Ejecutivo, o ante cualquiera autoridad

competente, por infracciones a la Constitución” (art. 14).

De hecho, el Congreso mantenía su competencia para conocer de los procedimientos parlamentarios por infracción constitucional (art. 61), pero también aquella que lo obligaba a examinarla no bien entraba en funcionamiento, solo que esta vez ya no se establecía que dicho examen se tuviera que realizar inmediatamente asumiera sus funciones, como se dispuso, por ejemplo, en la Constitución de 1839. El artículo 54 de la Constitución de 1856 dejó abierta la posibilidad de que el examen de las infracciones a la Constitución se realizara en cualquier momento, aunque sí que este se realizara —y en eso consiste su diferencia— como una actividad que debería contar con su “preferencia”, a fin de disponer “lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores”.

Ahora se trataba de determinar, teniendo en cuenta el artículo 10 de la Constitución, si el Poder Legislativo podía declarar nulas sus propias leyes, pero, sobre todo, si el Ejecutivo podía hacer también lo propio con las leyes del Parlamento.

El conflicto se originó a raíz de las medidas que el Congreso Extraordinario exigió al Ejecutivo adoptar contra dos oficiales del Ejército acusados de atentar contra el Congreso (Arguedas, por clausurar abruptamente la Convención Nacional en 1857, y Carrión, por ultrajar al diputado Gómez Sánchez). La negativa del presidente Ramón Castilla y de sus ministros a dar cumplimiento a las resoluciones parlamentarias llevó a que en el Congreso Extraordinario se insinuase presentar una declaración de vacancia del presidente de la República. Por su parte, desde el Ejecutivo se planteó la cuestión de si, al amparo del artículo 10 de la Constitución vigente, le asistía al Ejecutivo la facultad de negarse a ejecutar dichas resoluciones por considerarlas inconstitucionales. El conflicto aparentaba que iba a desangrar a sus interlocutores, pues a los pocos días el Congreso Extraordinario acordó recesarse y reanudar sus labores el 28 de julio próximo.

Unos días antes del receso parlamentario, un ciudadano informado en materia constitucional, bajo

85 Toribio Pacheco, *Tratado de derecho civil*, t.1, 2da. edición, Imprenta del Estado, Lima, 1872, pág. 47 (la primera edición del t. 1 apareció en 1860, bajo el sello del Establecimiento Tipográfico de Aurelio Alfaro). Que el texto se publicó cuando aún se encontraba en vigencia la Constitución de 1856 se desprende tanto de la fecha de la presentación que antecede a la obra —8 de diciembre de 1859— como de la cita del artículo 10 de la Constitución de 1856 que hace al deslizar su comentario transcrito.

86 Toribio Pacheco, *Tratado de derecho civil*, t.1, citado, pág. 48.

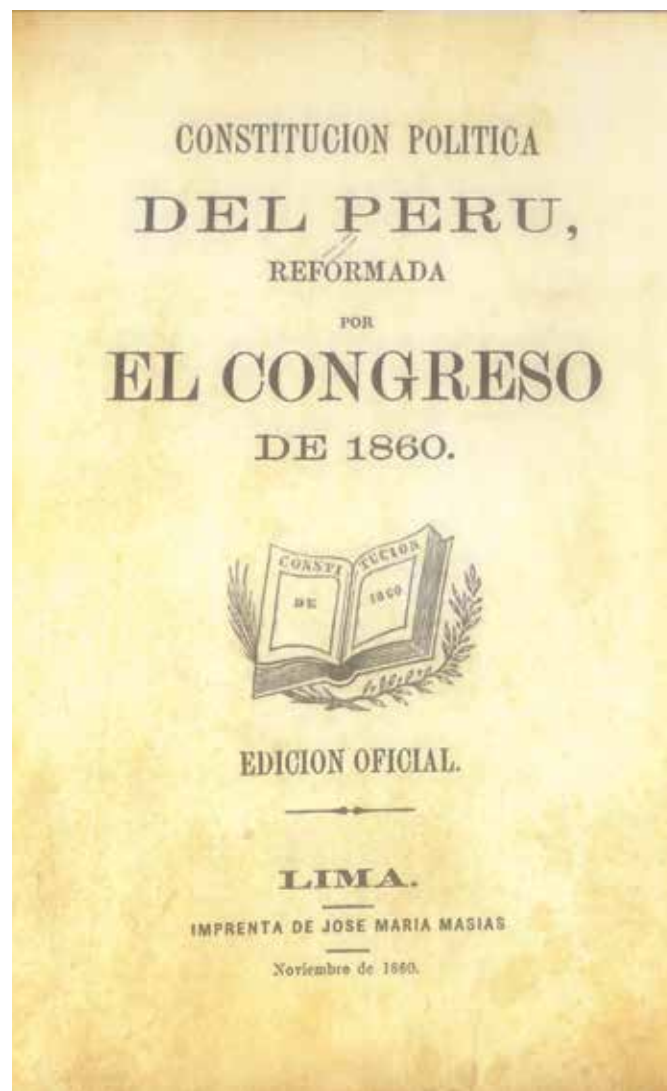
el seudónimo de “Américo”, publicó en *El Comercio* un artículo de opinión titulado “El problema político y su solución según la doctrina de la América Republicana.” En este destacaba que, a diferencia de otros países, “que han consignado en un poder extraño el ejercicio de la facultad de examinar si una ley es o no conforme a la Constitución”, en el nuestro no se había contemplado que fuera, o existiera, un único poder que declarase la nulidad de una ley inconstitucional:

Nuestra forma de gobierno estriba precisamente en lo contrario, en la igualdad de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y en que ninguno de ellos puede salir de los límites que les prescribe la Constitución⁸⁷.

En alguna medida fue este argumento que el presidente Castilla empleó para deshacerse del Congreso Extraordinario que le había sido hostil. Este último, mediante una ley del 24 de mayo de 1859, tras aprobar su receso, había dispuesto que sus labores se reanudaran el 28 de julio próximo, sin necesidad de una nueva convocatoria. Castilla consideró que tal disposición era inconstitucional, pues, de acuerdo con el inciso 2 del artículo 89 de la Constitución, la atribución de convocar al Congreso le correspondía al presidente de la República y no al Congreso, razón por la cual, mediante decreto del 11 de junio de 1859, se convocó a los pueblos para que eligieran a sus representantes ante el Congreso Ordinario cuyas funciones iniciarían el 28 de julio del año siguiente⁸⁸.

Fueron aquellos acontecimientos los que marcaron el ocaso de la Constitución de 1856, bajo cuya breve vigencia se asentó un cierto consenso en torno a la idea de que los jueces se encontraban facultados para inaplicar una ley cuando la estimasen contraria a la Constitución, pero también, de modo simultáneo, se suscitó el problema de determinar si tal potestad podía ser ejercida de *motu proprio* por el Poder Ejecutivo, a raíz de que el artículo 10 de la Constitución formaba parte del Título III de la Constitución, relativo a las “garantías nacionales”.

I.6. EL OCASO DEL CONTROL JUDICIAL DE CONSTITUCIONALIDAD EN LAS CONSTITUCIONES DE 1860, 1867 Y 1920.



Portada de la Constitución Política de la República Peruana de 1860.

Fuente: *Centro de Documentación del Tribunal Constitucional*

87 Américo, “El problema político y su solución según la doctrina de la América Republicana”, en *El Comercio*, del 25 de mayo de 1859, pág. 2, con remisión al artículo 42 de la Constitución de 1856, que establecía: “Ejercen las funciones públicas los encargados de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin que ninguno pueda salir de los límites prescritos por esta Constitución”.

88 Quince años más tarde, cuando la Constitución de 1856 había dejado ya de tener vigencia, y seguramente recordando los problemas suscitados entre Castilla y el Congreso de mayoría liberal, Juan F. Lama advertiría acerca de los “conflictos frecuentes” y las “fatales consecuencias” que para el sistema político y constitucional acarrearía admitir la posibilidad de que el Poder Ejecutivo dejase de *motu proprio* de aplicar una ley por considerarla inconstitucional. Juan. F. Lama, “Una cuestión constitucional”, en *La Gaceta Judicial. Diario de Legislación y Jurisprudencia*, t. 1, núm. 14, Lima, 22 de enero de 1874, pág. 1.



Anverso y reverso de la medalla por la Constitucion de 1860.

Fuente: *Álvarez Carrasco, Ricardo (2021). Las medallas conmemorativas de las Constituciones Políticas del Perú. Revista Numismática HÉCATE N° 8, p. 242.*

I.6.1. Las funciones conservadoras en el proyecto de Constitución de Bartolomé Herrera

Instalado el Congreso en julio de 1860, y antes de que la Comisión de Constitución designada presentara su respectivo proyecto de Constitución, comenzaron a circular públicamente dos propuestas de reforma integral de la Constitución de 1856. La primera, elaborada por Felipe Pardo y Aliaga, no era novedosa. Un quinquenio antes ya había sido puesta a consideración de la Convención Nacional de 1855, que entonces se limitó a considerarla como un documento de trabajo⁸⁹; La segunda, presentada por el presidente del Congreso, el clérigo Bartolomé Herrera, corrió igual suerte.

El propósito del proyecto de Constitución de Herrera era “quitar los estorbos que la Convención puso a la recta aplicación de aquellos (los principios del sistema de gobierno), y la violenta innovación que quiso hacer en estos”, En su opinión, la Constitución de 1856 no tenía “nada propio y peculiar... que merezca conservarse”, más allá, probablemente, de “la fecha y el nombre de la Asamblea que la dictó...”⁹⁰.

Era de prever que el proyecto de Bartolomé Herrera no considerara una declaración como aquella que había hecho el artículo 10 de la Constitución de 1856. Su artículo 3 proponía una reformulación de la cláusula de la separación de poderes [“Los poderes, Legislativo, Ejecutivo (sic) y Judicial ejercen la soberanía nacional,

89 Cfr. *Proyecto de Constitución Política escrito por el Sr. D. Felipe Pardo y presentado a la Convención Nacional por los ss. Diputados Quiros, Babilon, Terri (D.J.) y Terri (D.J.M) y Tejada con algunas explicaciones y comentarios por José A. de Lavalle*, segunda edición, Tipografía de Aurelio Alfaro, Lima 1859.

90 *Proyecto de Reforma de la Constitución de 1856*, Imprenta de J. Feliz Moreno, Lima, 1860, pág. VI.



Retrato de Bartolomé Herrera, 1840, pintor no identificado

Bartolomé Herrera fue constituyente para la Constitución de 1860 y, como tal, presentó un proyecto de reforma integral de la Constitución de 1856, en el que reformaba la disposición sobre la separación de poderes y establecía que cualquiera podía reclamar, ante la autoridad competente, de las infracciones de la Constitución. Sin embargo, no fue considerado por la Comisión de Constitución.

de la manera y dentro de los límites que determina esta Constitución”], mientras que su artículo 21 robustecía el contenido del derecho de petición, al reconocer que este autorizaba a que “todos” puedan “reclamar, ante la autoridad competente, de las infracciones de la Constitución”, si bien “nunca” de manera colectiva.

Pero si a los ciudadanos se reconocía el derecho y la obligación de reclamar por las infracciones a la Constitución, el proyecto contemplaba que era una atribución del Congreso bicameral “averiguar las infracciones de la Constitución y de las leyes, y disponer se haga efectiva la responsabilidad de los infractores” (art. 54.3).

La acusación de los altos funcionarios de la República correspondía, según el proyecto de Herrera, a la Cámara de Diputados, mientras que su juzgamiento y determinación de responsabilidad por los delitos de “traición, dilapidación de los fondos públicos, concusión, peculado, cohecho, y violación de la Constitución”, únicamente al Senado (art. 64, inc. 8). Al Senado, que Herrera entiende que debe ser una “Cámara permanente” y a quien debe confiársele “una buena parte del poder conservador”⁹¹, también le confió la potestad de “dirimir las competencias entre la Cámara de Diputados y el Presidente de la República, o la Corte Suprema; entre el Presidente de la República y la Corte suprema; entre la Corte Suprema y las superiores; y entre las autoridades administrativas y judiciales, cuando el Presidente de la República no hubiere resuelto en favor de estas” (art. 62. Inc. 6). Entre tanto, el conflicto de competencias entre el Senado y el Poder Ejecutivo constituía una atribución especial de la Cámara de Diputados (art. 70 inc. 3).

El proyecto también contemplaba volver a institucionalizar el Consejo de Estado, pero prácticamente desprovisto de las funciones conservadoras con las que las primeras constituciones lo organizaron.

El Consejo de Estado es, en mi Proyecto, un cuerpo destinado a ilustrar al Gobierno y a servir de garantía de acierto en las medidas administrativas⁹².

En esencia, el proyecto configuraba al Consejo de Estado como un órgano auxiliar del Poder Ejecutivo, dotado principalmente de atribuciones consultivas

(en algunos casos, de modo obligatorio; en otros, de manera facultativa), y con una participación activa en la iniciativa legislativa del Gobierno (art. 97, inc. 6), pues su ejercicio requería que el Consejo de Estado previamente proponga al presidente los proyectos de ley, correspondiéndole, además, proponerle los decretos y las providencias que crea convenir al bien público y a la buena administración del Estado (art. 118, inc. 4).

No obstante, el proyecto todavía contemplaba algunos resabios de las otrora atribuciones conservadoras con que en el pasado se le había facultado; por ejemplo, la consistente en advertir al presidente de la República sobre “lo ilegal, anticonstitucional o perjudicial a la Nación de sus actos, de los Ministros y demás funcionarios públicos, y sobre la necesidad de remover a estos con arreglo a la ley” (art. 119, inc. 5); o aquella otra atribución, encuadrada en el ejercicio de sus funciones consultivas, de otorgar el acuerdo necesario para que el presidente de la República aprobara la decisión del Congreso de “suspender la observancia de alguno o de algunos artículos constitucionales” (art. 141).

I.6.2. El proyecto de Constitución y la Constitución de 1860

Como se dejó entrever, el proyecto de Bartolomé Herrera no fue considerado por la Comisión de Constitución, entre otras cosas, seguramente, porque su autor era un hombre cuyo pensamiento constitucional polarizaba, mientras el afán de los miembros de la Comisión era proponer “aquellas reformas que sean indispensables para cimentar el orden político de la República”. Y para lograrlo dirían sus miembros:

hemos procurado estudiar la verdadera situación del país, escuchando el dictamen de hombres inteligentes, desapasionados y patriotas. Nuestro fin ha sido asentar el edificio del orden y darle alguna solidez; pero, sin ofender el derecho de los ciudadanos, prefiriendo para conseguirlo aquellos medios que no chocan abiertamente con las ideas populares y cuya mayor o menor eficacia puede inferirse de la historia de nuestros acontecimientos políticos⁹³.

91 *Ibidem*, pág. X.

92 *Ibidem*, pág. XI.

93 *Proyecto de Reforma de la Constitución de 1856*, Imprenta de J. Feliz Moreno, Lima 1860, pág. II-III.

Y su doctrina, la denominada “soberanía de la inteligencia”, que irradia transversalmente su proyecto, era una que escarapelaba a un buen sector de la clase política, y en particular al ala liberal del Congreso de 1860: “(...) nos hemos limitado a indicar tanto los artículos que a nuestro juicio deben ser derogados, cuanto los que exigen alguna alteración, proponiendo al mismo tiempo los términos a que estos últimos deben quedar reducidos”.

Como era de esperar, la primera reforma significativa sobre la Constitución de 1856 recayó sobre su artículo 10. La primera parte, que declaraba que “Es nula y sin efecto cualquiera ley en cuanto se oponga a la Constitución” y que no había sido objeto de observaciones en el debate constituyente un quinquenio antes, fue simplemente derogada, para quedar la propuesta en los mismos términos con que luego se aprobó el artículo 10 de la Constitución de 1860: “Son nulos los actos de los que usurpan funciones públicas y los empleos conferidos sin los requisitos designados por la Constitución y las leyes”.

La mejor defensa de la decisión de eliminar el control judicial de constitucionalidad de las leyes de la futura Constitución la brindó, algunos años después, Luis Felipe Villarán. Ante la ausencia de una disposición semejante a la que existía en la Carta de 1856, se preguntaría: “¿Están los jueces obligados a conformar sus fallos a las leyes contrarias a la Constitución del Estado o a la justicia intrínseca?”⁹⁴

Villarán, por entonces profesor principal de Derecho Constitucional en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, consideraría que, de permitirse, se afectaría el principio de separación de poderes, pues tal atribución revestiría a los jueces “de una autoridad sin límites” y despojaría la autoridad que tiene la ley: “Las leyes no son ni pueden llamarse tales, cuando, a pesar de estar revestidas con todas las formalidades externas, pueden dejar de ser aplicadas, en virtud del juicio desfavorable que sobre su justicia o constitucionalidad se forme un juez. Este sería, en último resultado, el verdadero legislador, desde que su pase era indispensable para la vigencia de la ley”.

Esta oposición la justificaba Villarán en base a diversas razones. A su juicio, la única manera de evitar

la arbitrariedad en la solución de los casos pasaba por el hecho de que el juez los resolviera aplicando “pautas claras y fijas”: “Las controversias jurídicas, a diferencia de los intereses generales de la sociedad, no han menester ni consienten en el Poder llamado a dirimir las, las facultades discrecionales acordadas a la administración, incompatibles con el rigor matemático con que debe ser distribuida la justicia”.

Daba por supuesto que el contenido de la ley era expresión de “la justicia, las prescripciones del Pacto Fundamental y la conveniencia general”, pues se trataba de normas “que el legislador debe seguir, al dictar sus disposiciones, *expresando fielmente la voluntad general, origen de la autoridad*”. “Toda ley se supone... dada en conformidad con la justicia de la Carta, y así lo juzga la Nación cuando, por el órgano de sus representantes, expresa su voluntad. Ninguna opinión puede sobreponerse a la opinión general, y de aquí la necesidad absoluta de cumplir y hacer cumplir la ley, mientras no sea derogada por la misma autoridad encargada de interpretar la voluntad de la Nación”.

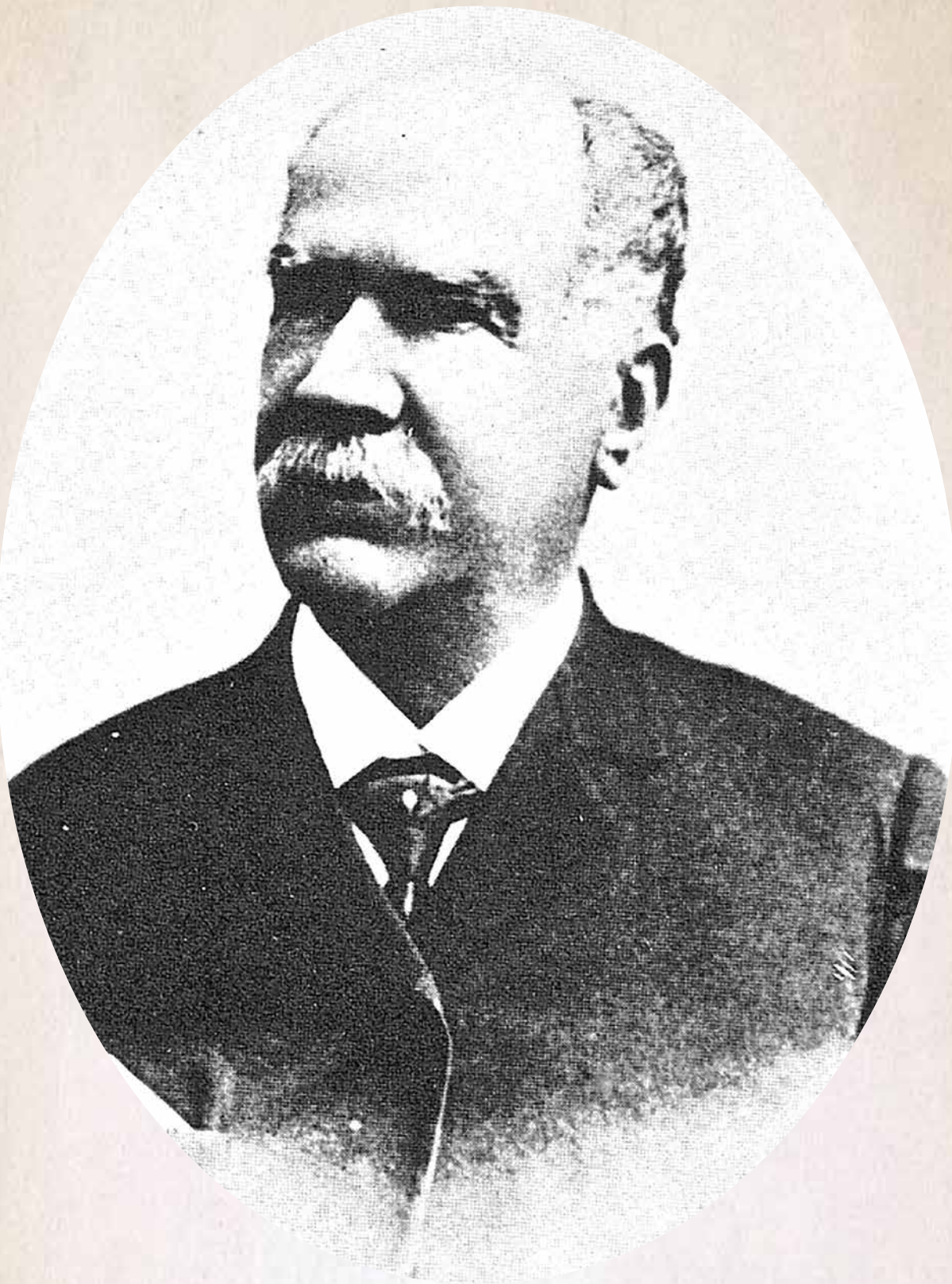
La novedad que traía consigo el proyecto elaborado por la Comisión de Constitución era confiar las funciones conservadoras a un órgano parlamentario que, por lo menos nominalmente, no existió en ninguna de las constituciones precedentes, aunque contaba como antecedente el Consejo de Estado contemplado en la Constitución de 1828. Ese órgano parlamentario era la “Comisión Permanente”.

Creemos que es una garantía del orden constitucional la existencia de un cuerpo moderado y que vigile sobre el cumplimiento de las leyes, resuelva las competencias que se subciten (sic) entre el Poder Judicial y el Ejecutivo; y ejerza, además, en receso del Congreso, algunas funciones sin las que se interrumpiría la marcha regular y pacífica de los negocios públicos⁹⁵.

La propuesta, que con algunas modificaciones de estilo pasaría a formar parte del artículo 105 de la Constitución de 1860, establecía que dicha Comisión Permanente estaba compuesta por siete senadores y ocho diputados, elegidos en cámaras reunidas, encontrándose entre sus atribuciones, la siguiente:

94 Luis Felipe Villarán, “Autoridad de la ley”, en *La Gaceta Judicial. Diario de Legislación y Jurisprudencia*, t. 1, núm. 90, Lima, 8 de mayo de 1874, pág. 1.

95 *Proyecto de Reforma de la Constitución de 1856*, Imprenta de J. Feliz Moreno, Lima, 1860, pág. VI.



Luis Felipe Villarán Angulo (1845-1920), fotografía tomada por los hermanos Courret
Eminente jurista peruano, que teorizó sobre el control de constitucionalidad de las leyes en el siglo XIX.

Fuente: *BNP Digital / Biblioteca Nacional del Perú*

1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución y de las leyes, dirigiendo al Poder Ejecutivo dos representaciones sucesivas para que enmiende cualquiera infracción que hubiere cometido, o para que proceda contra las autoridades subalternas, si ellas hubiesen sido las infractoras (art. 107, inc.1).

El inciso siguiente lo facultaba para dar cuenta al Congreso, y pedir que la Cámara de Diputados entable la correspondiente acusación contra el ministro o ministros responsables, en el caso de que hubiesen sido desatendidas las representaciones cursadas a estos (art. 107, inc. 2). De esta forma, el procedimiento de acusación constitucional se iniciaba solo en aquellos casos en los que, pese a existir una representación (o sea, la comunicación formal con la noticia del obrar inconstitucional), el ministro no adoptaba las acciones correctivas que correspondieran.

Evidentemente, un diseño de esa naturaleza tendría el efecto de condicionar, a su vez, la atribución del Congreso de “examinar de preferencia, las infracciones de Constitución, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los agresores” (art. 59, inc.4). En alguna medida, el modelo político de control que contenía la Constitución de 1860 aspiraba a que el Congreso solo se dedicase, en una suerte de instancia final, a examinar residualmente las infracciones a la Constitución que no hubieran sido corregidas, lo que podría comprender las decisiones de gobierno, los reglamentos expedidos, pero también los actos administrativos dictados por el presidente, los cuales si eran conformes a la Constitución, el Congreso tenía la obligación de aprobarlos (art. 59, inc. 24)⁹⁶.

Aunque la Comisión Permanente contó con un poco más de vigencia que las que tuvieron otros órganos que le sirvieron de antecedentes, una ley del 31 de agosto de 1874, finalmente, terminó derogando el Título XIII de la Constitución de 1860, trasladando a ambas cámaras, *in suo ordine*, la atribución de examinar las infracciones a la Constitución y hacer, *tour court*, del Congreso el órgano con funciones conservadoras del sistema político.

La inexistencia de una cláusula que considerara nula y sin efecto una ley inconstitucional, como el

artículo 10 de la Constitución precedente, si bien resintió que los jueces se consideraran facultados para inaplicar una ley por ser inconstitucional y, por tanto, que se desarrollara pretorianamente el control judicial de constitucionalidad de las leyes, ello no impidió que el Parlamento se considerara autorizado para derogar los reglamentos y actos del Poder Ejecutivo en base al artículo 10. Este declaraba que son “nulos los actos de los que usurpen funciones públicas y los empleos conferidos sin los requisitos designados por la Constitución y las leyes”.

En su formulación original, el artículo 10 aspiraba a constituir una cláusula de salvaguarda frente a los actos de las autoridades *de facto*. Se aplicó contra una serie de decretos de los generales Salaverry y Vivanco, así como frente a decretos expedidos durante los gobiernos de Piérola e Iglesias. No obstante, su aplicación también se efectuó frente a actos y decretos del Poder Ejecutivo dictados sin tener competencia para expedirlos o dictarlos.

En la sesión de la Cámara de Senadores del 16 de octubre de 1888 se suscitó una polémica particularmente interesante acerca de los alcances del artículo 10, y en concreto sobre el tipo de acuerdo que debía adoptar el Parlamento frente a actos o decretos del Ejecutivo que versaban sobre materias ajenas a su competencia. Pese a existir precedentes en el sentido de que al amparo del referido artículo 10 el Congreso había derogado actos de gobiernos de facto, así como aquellos expedidos sin contar con competencia para ello, se cuestionó que tal forma de resolver el problema vulneraba la independencia del Poder Ejecutivo. En su intervención, el senador Morales recordó que

cuando el Ejecutivo practique un acto traspasando sus facultades e invadiendo las ajenas, entonces el Poder Legislativo, ejercitando la facultad que le compete, conforme al principio constitucional de que ningún poder puede traspasar los límites de sus atribuciones, declara por medio de una resolución legislativa, que tal reglamento o disposición gubernativa no está de acuerdo con la letra o con el espíritu de la ley, o acuerda que se instaure la acción de responsabilidad, si hay delito; pero nunca puede proceder, por sí y

⁹⁶ Por lo demás, el artículo 86 de la Constitución exigía que el presidente de la República, al concluir su periodo, deba dar cuenta al Congreso de sus actos administrativos.

ante sí, a anular los actos del Poder Ejecutivo, a derogar los reglamentos y resoluciones supremas, proclamando solemne y oficialmente que no tienen valor ni efecto alguno⁹⁷.

En su opinión, la reivindicación de tal facultad por el Congreso debiera comportar también que idéntica atribución la ostenten los poderes Ejecutivo y Judicial:

Dedúcese de aquí, con todo rigor lógico, que cuando en concepto de los poderes Judicial y Ejecutivo, expida el Congreso una ley injusta o atentatoria a los intereses del país o contraria a la Constitución, tiene el primero derecho para dictar una sentencia declarando nula esa ley y el segundo puede dar un decreto derogándola, a fin de que no tengan valor ni efecto alguno.

Un sistema de resolución de conflictos de esa naturaleza —que procura que “cada uno de ellos debe repeler las agresiones de los otros y defender sus prerrogativas, dictando resoluciones anulatorias o derogatorias del Poder invasor”— solo conseguiría institucionalizar un “estado perfecto de reversión anárquica en la vida y en el mecanismo de las instituciones”⁹⁸.

Tampoco consideraba que el Parlamento debiera reclamarlo para sí, pues “si ahora establecemos que el Congreso puede también anular y derogar actos del Poder Ejecutivo, quedaría consagrada formalmente la omnipotencia absoluta del Poder Legislativo, lo cual es opuesto a la estructura de la República y repugna esencialmente a toda forma de gobierno libre”⁹⁹.

Su interlocutor, el senador Forero, era de la opinión contraria. Pensaba que si “el Poder Legislativo no pudiera aprobar o desaprobar los actos del Ejecutivo, su misión conservadora del equilibrio constitucional carecería de objeto”¹⁰⁰.

Entre las garantías nacionales que consigna la Constitución figura la contenida en el artículo décimo... Esta declaración es terminante y solemne, y no hay más que ver si un acto pertenece o no a tal poder, para que por ministerio de la

Constitución sea válido o nulo. Y para que no sea ilusoria y se haga efectiva esa declaración, la misma Constitución confiere al Poder Legislativo, en la atribución cuarta del artículo 59, la facultad de examinar de preferencia las infracciones de la Constitución, y se dispone lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores; ¿y cuál es el objeto de esta atribución? En el inciso 24 del mismo artículo se manifiesta que consiste en aprobar o desaprobar los actos practicados. Si considera que son conformes a las leyes vigentes, los aprueba expresa o tácitamente; si los encuentra contrarios, los desaprueba o reprueba, o los declara sin efecto, o nulos... Cuando las infracciones perturbadoras del orden constitucional son graves y trastornan el orden social, causando una lesión que merezca algunas penas graves que el Código Criminal establece, en tal caso debe tener lugar la acusación en la forma correspondiente¹⁰¹.

Entre ambas posiciones, radicalmente opuestas en sus alcances, el senador La Torre Gonzales trató de mediar en el debate.

Si el uno —refiriéndose al Poder Ejecutivo— puede faltar a la ley, a la Constitución, es nulo todo acto que practique contra ella; si el otro —aludiendo al Poder Judicial— falta, también son nulos sus actos. No quiere decir esto que el legislador no tenga la facultad especial de revisar los actos del Ejecutivo; conforme lo dice nuestra Constitución, lo puede, pero solamente con el objeto de investigar la responsabilidad, en que puede haber incurrido el presidente de la República. Esto no puede importar nunca que el Congreso, sustituyéndose al Ejecutivo, se injiera (sic) en las atribuciones de aquel, ni que, poniéndose en su lugar, decida sobre tal o cual asunto; son cosas enteramente distintas, porque ha comprendido el legislador que si un acto es practicado por el Gobierno en ejercicio legal de sus atribuciones, es un hecho consumado y debe tener toda fuerza¹⁰².

97 *Diario de los Debates del Congreso de 1888*, sesión del 16 de octubre de la Cámara de Senadores, pág. 829.

98 *Diario de los Debates del Congreso de 1888*, sesión del 16 de octubre de la Cámara de Senadores, pág. 830.

99 *Diario de los Debates del Congreso de 1888*, sesión del 16 de octubre de la Cámara de Senadores, pág. 830.

100 *Diario de los Debates del Congreso de 1888*, sesión del 16 de octubre de la Cámara de Senadores, pág. 826.

101 *Diario de los Debates del Congreso de 1888*, sesión del 16 de octubre de la Cámara de Senadores, pág. 826.

102 *Diario de los Debates del Congreso de 1888*, Sesión del 16 de octubre de la Cámara de Senadores, pág. 832-833.

Aunque al someterse a votación el asunto que ocasionó el debate, finalmente no se aprobó la propuesta de la Comisión dictaminadora, uno de cuyos extremos era derogar la decisión que lo generó, lo cierto es que la Constitución de 1860 facultaba al Parlamento solo para examinar que los actos y decretos del Ejecutivo no fueran contrarios a la Constitución y a las leyes, y en el caso de que lo fueran, disponer lo conveniente para iniciar el procedimiento de acusación constitucional y que se determine la responsabilidad del infractor, sin que ello comportara que el Parlamento pueda declarar su nulidad.

Ese era el sentido de su artículo 107, inciso 1, que, al facultar a la Comisión Permanente para “vigilar por el cumplimiento de la Constitución y las leyes”, disponía que en caso no se hayan aprobado de manera compatible con aquellas, la Comisión debería dirigirle “dos representaciones sucesivas para que enmiende cualquier infracción que hubiese cometido”. Era el Ejecutivo, y no el Legislativo, el que tenía que adoptar las acciones correctivas frente a sus actos o decretos inválidos.

Cuando en agosto de 1874 se derogó el Título XIII de la Constitución, relativo a la Comisión Permanente, dicha derogación no alcanzó al inciso 24 del artículo, que contenía igualmente una disposición específica relacionada con los actos administrativos del Poder Ejecutivo dictados con infracción a la Constitución y a las leyes: “...en el caso contrario —esto es, si se tratara de actos inválidos—, entablará la Cámara de Diputados ante el Senado la correspondiente acusación”.

Ninguna de estas disposiciones constitucionales autorizaba al Parlamento a declarar la nulidad de los actos inconstitucionales o ilegales del Poder Ejecutivo; su competencia se limitaba a promover el inicio del procedimiento parlamentario destinado a determinar la responsabilidad de los infractores.

Antes bien, las medidas correctivas respecto de tales actos y decretos inconstitucionales e ilegales, como la anulabilidad, nulidad, derogación o cesación de sus efectos, debían ser adoptadas por el propio Poder Ejecutivo. La activación de medidas de esta naturaleza no solo constituía un medio para evitar el procedimiento de responsabilidad constitucional de los infractores, sino también el ejercicio de una función conservadora que era inherente al modelo político de observancia de la Constitución, en el marco del principio de separación de poderes.

La misma era la situación en que se encontraban los actos jurisdiccionales contrarios a la ley o a la Constitución. Ni el Parlamento ni el Ejecutivo tenían la competencia para declarar la nulidad de una resolución judicial que ellos consideraran inválida. A nivel legislativo, ya se había determinado que tales anomalías debían ser subsanadas dentro del propio órgano jurisdiccional. De hecho, desde que se aprobó el Código de Enjuiciamientos Civiles (1852), entre los diversos motivos por los que se podía interponer el recurso de nulidad se encontraban precisamente ambas variables. Su artículo 1733 establecía:

Se da a las partes el remedio del recurso extraordinario de nulidad, contra las sentencias o autos de las cortes de justicia y de los demás tribunales superiores que causan ejecutoria, en los casos siguientes: (...)

4. Por la infracción de los artículos constitucionales relativos a la administración de justicia;

5. Por haberse pronunciado la sentencia contra ley expresa.

No obstante, como ya se ha podido observar, en diversas ocasiones el Parlamento consideró que estaba dentro de sus funciones conservadoras la competencia de declarar la nulidad y derogar, muy especialmente, los decretos del Poder Ejecutivo. Ese afán, sin embargo, en términos generales no tocó las puertas del Poder Judicial, al que la derogación de la primera parte del artículo 10 de la Constitución de 1856 impidió que, durante la vigencia de la Constitución de 1860, se autoconsiderara facultado para declarar la inconstitucionalidad de las leyes del Parlamento.

I.7. LA CONSTITUCIÓN DE 1867 Y EL CONTROL POLÍTICO DE LOS ACTOS DEL EJECUTIVO

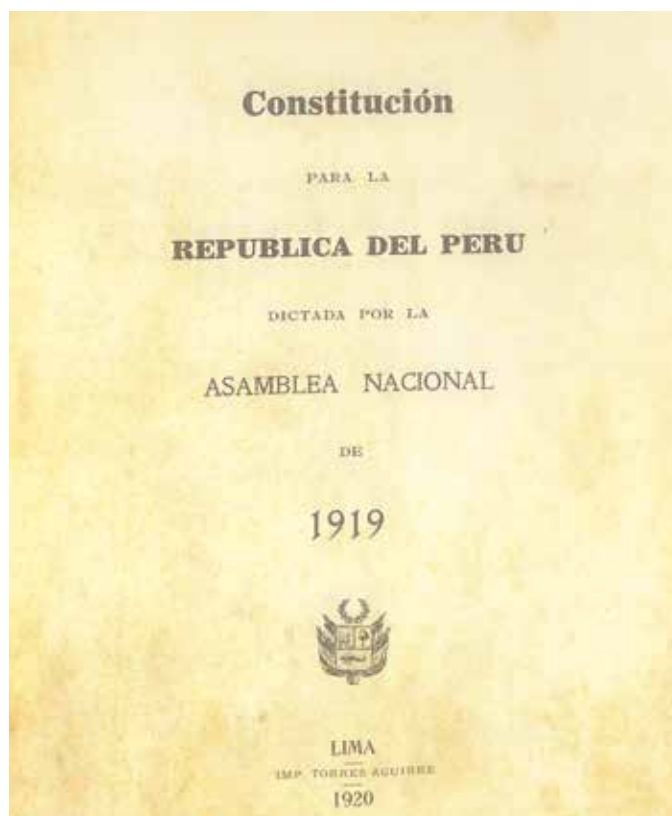
La crisis política que se desató en el país tras la ocupación de las islas de Chincha en 1864 terminó con la asunción al poder de Mariano Ignacio Prado. Luego de la victoria y expulsión definitiva del ejército realista, en la batalla del 2 de mayo, Prado —que había gobernado en calidad de dictador— quiso legitimarse llamando a elecciones presidenciales, y simultáneamente convocó a un Congreso Constituyente con el objeto de aprobar una nueva constitución.

Una vez electos sus integrantes, el Congreso Constituyente se instaló el 15 de febrero de 1867, y culminó la nueva Constitución poco después de los 100 días que se le había dado para redactarla. La aprobó el 29 de agosto de 1867.

La nueva Constitución no trajo consigo ninguna alteración sustancial en materia del control político de constitucionalidad, al seguir prácticamente el mismo esquema de su antecesora. Así por ejemplo, mantuvo el texto del artículo 10 de la Constitución de 1860, que tanta polémica hubo de originar, en sus mismos términos: “Son nulos los actos de los que usurpen funciones públicas y los empleos conferidos sin los requisitos designados por la Constitución y las leyes”. También consideró la autorización para que todo peruano reclamara “ante el Congreso, el Poder Ejecutivo o ante cualquier autoridad competente por infracciones a la Constitución” (art. 12).

Por otro lado, contempló que la competencia de “examinar de preferencia las infracciones de la Constitución, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores” fuera una competencia del Congreso Unicameral (art. 59, inc. 4). Introdujo ligeras modificaciones a la atribución de “examinar después de cada periodo constitucional” los actos administrativos del jefe del Poder Ejecutivo, y aprobarlos si fueran conformes a la Constitución y a las leyes” (art 59, inc. 25). La primera consistió en precisar el arco temporal dentro del cual debiera realizarse dicho examen. Este tenía que efectuarse “durante la primera legislatura ordinaria del nuevo periodo”. La segunda novedad que trajo consigo consistía en que, si advertía actos administrativos inconstitucionales o ilegales, debía hacer “efectiva” la responsabilidad, extendiéndola, en casos análogos, contra los ministros de Estado y los vocales de la Corte Suprema (art. 59, inc. 26)¹⁰³.

La Constitución de 1867 formalmente rigió hasta enero de 1868, cuando cayó el gobierno de Prado y se restableció la vigencia de la Constitución de 1860. La vigencia de esta Carta se extendió, con sus intermitencias, hasta 1920, año en que entró en vigencia la siguiente Constitución.



Portada de la Constitución Política de la República Peruana de 1920.

Fuente: *Centro de Documentación del Tribunal Constitucional*

I.8. EL CONTROL POLÍTICO DE CONSTITUCIONALIDAD EN LA CONSTITUCIÓN DE 1920

I.8.1. Surgimiento de la Constitución de 1920

El 4 de julio de 1919, un nuevo golpe de Estado rompió la precaria institucionalidad democrática que existía a finales del siglo XIX y principios del XX. Tras este acontecimiento estuvo Augusto B. Leguía, quien, pese a contar con el respaldo de los votos, temía que el Parlamento proclamara como jefe de Estado a alguien del entorno del presidente saliente, José Pardo y Barreda. Por aquel entonces, era una vieja costumbre que los presidentes con el mandato vencido decidieran quién sería su sucesor. Ya en 1883, Ernst W. Middendorff,

¹⁰³ El proyecto de Constitución que elaboró la Comisión de Constitución, y que fuera presentado al Congreso Constituyente en su sesión del 8 de marzo de 1867, no difiere, en esta materia, sustancialmente de la Constitución que finalmente se aprobó. Cf. su texto en Fernando Casós, *Discursos pronunciados en el Congreso Constituyente de 1867*, compilados y anotados por Evaristo San Cristóbal, t. II, entrega 1, Imprenta Eduardo Rávago, Lima, 1926, pág. 55 y siguientes.



Medalla conmemorativa de la Constitución de 1920

Fuente: *Álvarez Carrasco, Ricardo (2021). Las medallas conmemorativas de las Constituciones Políticas del Perú. Revista Numismática HÉCATE N° 8, p. 243*

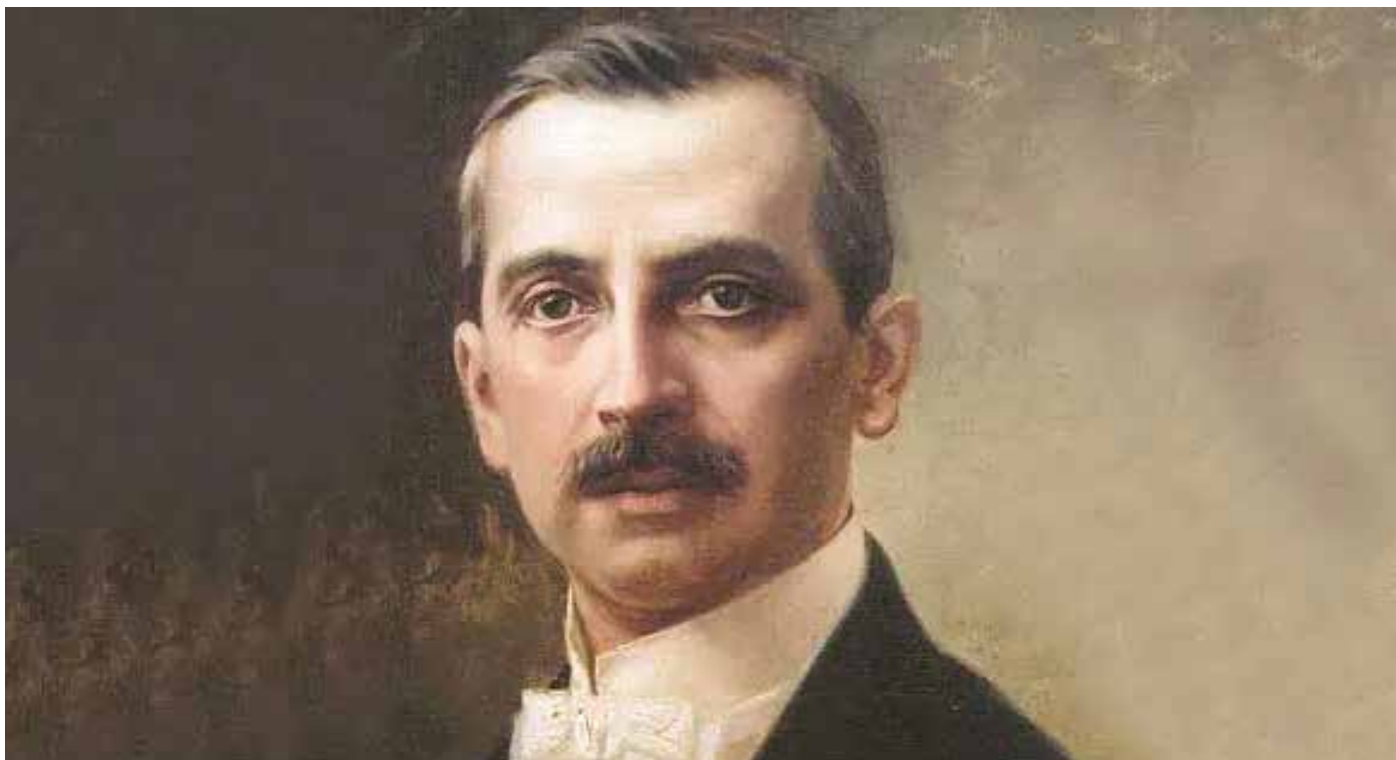
un médico alemán que atendió a los presidentes Balta y Prado, tras 25 años de estancia por el Perú, dejó el siguiente testimonio:

(...) Casi todos los presidentes que han llegado a la Primera Magistratura, no por la fuerza de las armas, sino por elección, deben la suya al apoyo de su antecesor en el puesto. Castilla hizo elegir, al finalizar el primer periodo de su Gobierno, al general Echenique, y al concluir el segundo, al mariscal San Román. Fue una excepción la elección del presidente Manuel Pardo, pues venció a pesar de la oposición del Gobierno. Mas el mismo Pardo determinó también un sucesor, al recomendar a su partido la elección del general Ignacio Prado y cometió así el error que habría de ser fatal para él...¹⁰⁴.

Encontrándose en el poder, Leguía convocó a elecciones, tanto para elegir a los miembros de la Asamblea Nacional, como para que se aprobaran las reformas a la Constitución de 1860. En su “Manifiesto”, publicado al día siguiente del golpe de Estado, el 5 de julio de 1919, Leguía anunció la necesidad de realizar una reforma constitucional “...que destierre para siempre la vergüenza intolerable de los gobiernos burocráticos y personales condenados a la presión y al error, (pues) la función del poder no puede estar reducida a preparar sucesiones presidenciales, a ubicar representantes amigos...”, sobre las que el pueblo prestará “su sanción directa”.

Para ello, ideó un plebiscito cuya plataforma estaba constituida por 19 puntos que interesaban al régimen, y fue aprobado simultáneamente con la

104 Ernest Middendorf, *Perú. Observaciones y estudios del país y sus habitantes durante una permanencia de 25 años*, t. 1, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, 1973, pág. 251. Vid., también, Valentín Paniagua, “El derecho de sufragio en el Perú”, en *Elecciones*, año 2, núm. 2, Lima, 2003, pág. 61, nota 1.



Javier Prado y Ugarteche, por Teófilo Castillo Guas

Presidente de la Comisión de Constitución en 1919. El proyecto de la comisión que presidió propuso restablecer el control judicial de constitucionalidad de las leyes.

elección de la Asamblea Nacional (24 y 25 de agosto de 1919). Un mes después, el 24 de setiembre, se instaló la referida Asamblea, y después de un arduo debate sobre si las materias aprobadas mediante plebiscito deberían ser consideradas por la Asamblea¹⁰⁵, esta decidió aprobar una nueva Constitución. Esta Asamblea Nacional culminó sus labores constituyentes el 27 de diciembre del mismo año, al cabo del cual pasó a funcionar como Poder Legislativo. El 18 de enero de 1920, con ocasión de un aniversario más de la ciudad de Lima, Leguía promulgaba la nueva Constitución, que formalmente rigió hasta el 9 de abril de 1933.

I.8.2. La propuesta audaz del artículo 182 del proyecto de Constitución de la Comisión Javier Prado y su abrupto retiro

Como ha sido una tradición en los procesos constituyentes, también en esta oportunidad la Asamblea

Nacional conformó una Comisión de Constitución a la que encargó elaborar un proyecto que sirviera de base para el debate ulterior. La Comisión de Constitución, presidida por Javier Prado, no solo retomó el modelo de control político de constitucionalidad en términos semejantes a los establecidos en las constituciones de 1860 y 1867, sino que además propuso restablecer el control judicial de constitucionalidad de las leyes.

En efecto, el proyecto de la Comisión de Constitución, por un lado, volvió a contemplar que eran nulos los actos de los que usurpan funciones públicas, así como los de conferir empleos sin los requisitos señalados por la Constitución y las leyes (art. 18 del proyecto y 13 de la Constitución de 1920). También autorizaba a que todo peruano formulara reclamaciones ante el Congreso, el Poder Ejecutivo, o ante cualquier otra autoridad competente, por las infracciones a la Constitución (art. 21 del proyecto de Constitución y art. 16 de la Constitución de 1920).

¹⁰⁵ La Asamblea Nacional conformó una Comisión de Plebiscito, la que en la sesión del 30 de setiembre de 1919 presentó su dictamen, donde concluía sugiriendo que se aprobara una resolución legislativa, en cuyo artículo 1 se estableciera “Quedan incluidos en la Constitución los siguientes artículos (...)”.

Bajo la propuesta de un Congreso bicameral, el proyecto contemplaba que era una atribución del Congreso “examinar de preferencia, las infracciones de la Constitución, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores (art. 103, inc. 4 del proyecto de Constitución y art. 83, inciso 4 de la constitución de 1920). Si bien la propuesta no indicaba la oportunidad en que debía formularse dicho examen, durante el debate ante la Asamblea Nacional surgió la propuesta de que esta podía realizarse por ambas cámaras, sea en sesiones ordinarias o extraordinarias, si bien acotadas a los casos de infracción a la Constitución relacionados con las garantías y derechos reconocidos por la Constitución y las leyes:

Las cámaras en sesiones ordinarias o extraordinarias tienen facultad para vigilar la observancia de las garantías y derechos reconocidos por la Constitución y las leyes y para exigir la responsabilidad de los infractores (art. 98 de la Constitución de 1920).

El proyecto contemplaba también restablecer el Consejo de Estado, pero ya no con atribuciones conservadoras, como las había tenido en las constituciones de 1828, 1834 y 1839, sino como un órgano consultivo y como conformante del Poder Ejecutivo: “El Consejo de Estado absolverá las consultas que le hiciere el Presidente de la República y le dará dictamen oral o escrito, en los casos que se los pida”, establecía el artículo 157 del proyecto de Constitución, que no fue contemplado en el texto final de la Constitución de 1920, al establecer que sea una ley la que “fijará los casos en que el Gobierno deba oír su opinión y aquellos en que no pueda proceder contra ella” (art. 134 *in fine* de la Constitución de 1920).

Al lado de estos mecanismos de defensa política de la Constitución, el proyecto traía consigo una novedad importante. Su artículo 182 disponía: “La Corte Suprema, al conocer de los fallos civiles y criminales, está facultada para no aplicar las leyes y resoluciones que juzgue contrarias a la Constitución”.

En el informe que acompañó al proyecto, la Comisión de Constitución sostuvo que su propósito

era plantear medidas de la más alta significación e importancia relacionadas con el Poder Judicial, a fin de asegurar “definitivamente el régimen de la ley y de la justicia”. Al justificar el restablecimiento de la *judicial review*, sostendría:

Incorpora, en seguida el proyecto, la gran garantía consignada en la Constitución de los Estados Unidos, y que igualmente contienen las de la Argentina y el Brasil, de que la Corte Suprema, al conocer de los fallos civiles y criminales, está facultada para no aplicar las leyes y resoluciones de los poderes Legislativo y Ejecutivo, comprendiéndose las de los Congresos Regionales y Consejos Municipales, que juzgue contraria a la Constitución.¹⁰⁶

Juzgaba la Comisión de Constitución que restableciéndose el control judicial de constitucionalidad de las leyes se estaba consagrando y garantizando “la inviolabilidad de la Constitución y su imperio en el país, sea cual fuere la autoridad que intentara desconocerla. Representaba así, una conquista valiosísima para marcar en el país un nuevo periodo en su vida institucional”¹⁰⁷.

Por cierto, Javier Prado era, en la segunda década del siglo XX, un atento observador del desarrollo del constitucionalismo americano, y todo indica que a él se debe la idea de incorporar en el proyecto de Constitución la facultad de la Corte Suprema para inaplicar leyes inconstitucionales¹⁰⁸.

Sin embargo, aunque la propuesta representaba un avance significativo en la configuración de los instrumentos de defensa de la Constitución, esta adolecía de ciertos problemas estructurales y no constituía una buena adaptación de los precedentes que, para ese entonces, la Corte Suprema norteamericana había ido perfilando a lo largo de más de un siglo de práctica jurisprudencial.

En primer lugar, el artículo 182 del proyecto confería únicamente a la Corte Suprema la facultad de inaplicar leyes inconstitucionales. Al no extender dicha competencia a los jueces y tribunales de jerarquía inferior, el modelo adaptado no era, como su par americana, de

106 Asamblea Nacional, *Proyecto de reforma de la Constitución del Perú presentado por la Comisión de Constitución*, en Asamblea Nacional de 1919, *Mensajes y discursos*, Imprenta Torres Aguirre, Lima, 1919, pág. XXV-XXVI.

107 *Ibidem*, pág. XXVI.

108 Cf. de Javier Prado, *La nueva época y los destinos históricos de los Estados Unidos*, Casa Editora Emp. Tip. Unión, Lima, 1919, pág. 44.

carácter difuso, sino más bien uno de carácter concentrado, en el que la defensa jurídica de la Constitución quedaba supeditada a que el caso llegara a la Corte Suprema a través del filtro del recurso de nulidad.

En segundo lugar, a diferencia del modelo norteamericano —en el que con las expresiones *case and controversy* se comprende a todo proceso judicial, con independencia de la materia debatida—, el artículo 182 del proyecto restringía el control de constitucionalidad solo a los casos “civiles” y “penales”, dejando en una zona de penumbra si igual competencia mantenía la Corte Suprema en otros ámbitos de competencia material, especialmente en los regulados por el derecho público, respecto de los cuales también tenía potestades.

Finalmente, la expresión “está facultada para inaplicar las leyes y resoluciones inconstitucionales” sugería el establecimiento de una potestad discrecional, más que un deber de la Corte Suprema asociado al principio de supremacía constitucional, que exige considerar a la Constitución como una norma jurídica de carácter supremo que no admite la aplicabilidad de cualquier norma subordinada que le sea incompatible.

A pesar de sus problemas de configuración normativa, el artículo 182 del proyecto de Constitución representaba, como se ha dicho, un avance significativo en el afán de robustecer los mecanismos de defensa jurídica de la Constitución. No obstante, durante el debate constituyente, esta propuesta tendría un desenlace inesperado.

Antes de que se iniciara el debate propiamente dicho del contenido del proyecto, el presidente de la Asamblea sugirió una metodología para su debate y aprobación. Puesto que el proyecto presentado por la Comisión de Constitución distinguía entre aquellos preceptos constitucionales tomados de la Constitución de 1860, los aprobados mediante el plebiscito y los que constituían propuestas originales de parte de la Comisión, en la sesión del 22 de octubre de 1919 el presidente de la Asamblea, Mariano H. Cornejo, dispuso que se empezara con el debate de los artículos “nuevos” “porque ellos van a dar el espíritu de la Reforma”¹⁰⁹.

Uno de esos artículos “nuevos”, por cierto, lo constituía el artículo 182 del proyecto de Constitución. Sin embargo, en la sesión del 18 de noviembre de 1919, estando a punto de iniciarse el debate sobre los artículos del proyecto relacionados con el Poder Judicial, el presidente de la Comisión de Constitución, Javier Prado, interrumpió la lectura del artículo 178 y solicitó que se reservase la discusión del capítulo relativo a este poder del Estado, aduciendo que los miembros de la Comisión necesitaban “hacer unas modificaciones para presentarlas a la Asamblea”¹¹⁰.

Al iniciarse la sesión del 20 de noviembre, se dio cuenta de la presentación de un proyecto sustitutorio que reemplazaba los artículos 178, 179, 180 181 y 182. La nueva propuesta eliminaba por completo el artículo 182, sin que se presentara ninguna fórmula normativa en su reemplazo. José S. Osorio, miembro de la Comisión de Constitución, en el afán de justificar la radical modificación, sostuvo que las reformas presentadas “daban origen a numerosos comentarios y tal vez a debates amplísimos sobre muchos de los problemas del derecho constitucional”. Por ello señaló que en su “deseo de cortar discusiones y apartar todo motivo de divergencias”, el proyecto sustitutorio “no ha hecho otra cosa que aplazar la solución del Poder Judicial, y presentar en forma lacónica pero general, las bases del Poder Judicial”¹¹¹.

Frente a los reparos formulados —a los que incluso se sumaron algunos miembros de la Comisión de Constitución que firmaron el proyecto sustitutorio—, el senador Osorio volvió a asumir la defensa del proyecto sustitutorio. Aclaró que la Comisión lo hacía “no precisamente porque haya disentido de las ideas emitidas, sino porque obra en su ánimo la consideración de que deben aplazarse todos los problemas más o menos complejos de la organización del Poder Judicial, para un debate tranquilo cuando se trate de la ley orgánica de ese poder”¹¹². “El propósito, pues, que ha guiado a la Comisión ha sido el de aplazar la discusión para una ley que forzosamente tendrá que debatirse con verdadera calma, con toda serenidad y recibiendo la impresión y las opiniones de todos los señores representantes”¹¹³.

109 *Diario de los Debates de la Asamblea Nacional de 1919*, primer volumen, Imprenta Torres Aguirre, Lima, 1920, pág. 706.

110 *Diario de los Debates de la Asamblea Nacional de 1919*, segundo volumen, Imprenta Torres Aguirre, Lima, 1920, pág. 823.

111 *Diario de los Debates de la Asamblea Nacional de 1919*, segundo volumen, Imprenta Torres Aguirre, Lima, 1920, pág. 826.

112 *Diario de los Debates de la Asamblea Nacional de 1919*, segundo volumen, Imprenta Torres Aguirre, Lima, 1920, pág. 830.

113 *Diario de los Debates de la Asamblea Nacional de 1919*, segundo volumen, Imprenta Torres Aguirre, Lima, 1920, pág. 832.

Pese a la severidad de las críticas, ninguna de estas se detuvo a cuestionar o exigir razones alrededor, específicamente, de la supresión del artículo 182 del proyecto original presentado por la Comisión de Constitución. La única vez que la propuesta de introducir la revisión judicial de las leyes fue objeto de críticas aconteció durante la sesión del 17 de octubre de 1919, esto es, antes de que se retirara el artículo 182 del proyecto de Constitución.

En dicha sesión, el senador Frisancho cuestionó que el Poder Judicial haya sido configurado como un poder que “rebaza en sus facultades a los demás Poderes”. Advertía el senador por Puno que si bien en los Estados Unidos una atribución como la prevista en el proyecto —esto es, que la Corte Suprema resolviera los conflictos competenciales entre los congresos regionales, las municipalidades y el Gobierno— era resuelta por su homónima norteamericana, ello se debía a que esas controversias surgían de las dudas en la interpretación de la Constitución y de las leyes. Sin embargo, un tanto incomprensiblemente sostenía que en el país del norte

(...) la forma como se reintegran y reforman las constituciones es muy diversa.... En los Estados Unidos de América las normas constitucionales, los principios constitucionales demarcados en su Carta Fundamental son capaces de ser interpretadas por el Cuerpo Legislativo. De allí, de esa movilidad a que están sujetos esos principios, resulta que en muchos casos se dan leyes que son hasta contrarias a los principios constitucionales porque, incuestionablemente, el cuerpo deliberante unas veces los interpreta en cierta forma y otras en otra... Pues bien, para ese caso, cuando esas leyes son contradictorias a los principios constitucionales, la Constitución de los Estados Unidos faculta a la Corte Suprema para que pueda revisar aun los mismos principios constitucionales, y establecer si están o no en armonía las diversas leyes que se han dado con esa Constitución. En países como la Argentina y México, que han seguido indudablemente por su forma de gobierno, por la forma de gobierno federal, las consecuencias de los principios que sostiene la Constitución de los Estados Unidos,

se ha seguido la misma norma; pero no es posible aplicar esta norma a un país centralizado como el Perú¹¹⁴.

Dicho cuestionamiento, algo enrevesado y por momentos inexacto, no mereció comentario alguno, en parte porque el artículo 182 del proyecto de Constitución no se encontraba en debate en el momento en que se vertieron dichos comentarios.

Más allá de algunas referencias generales, todas ellas asociadas a temas colaterales, la Asamblea Nacional, en lo sucesivo, no se detuvo en analizar la conveniencia de restablecer entre nosotros el control judicial de constitucionalidad de las leyes. Lo más probable es que, al encontrarse entonces pendiente ante los tribunales de resolverse diversas controversias relacionadas con la aplicación de leyes notoriamente inconstitucionales contra los adversarios políticos del régimen, la mayoría oficialista vinculada al leguismo optara por no abrir una puerta con la cual se tropezaran las decisiones políticas del Ejecutivo. Fue ese el abrupto e inesperado final que tuvo la propuesta de la Comisión de Javier Prado.

I.8.3. La Constitución de 1920 y el control político de las infracciones a la Constitución

El texto final de la Constitución de 1920 — que destacó como la primera de las constituciones peruanas en incorporar principios y derechos del constitucionalismo social— no trajo ninguna novedad significativa en materia de control de constitucionalidad. De hecho, reprodujo el modelo político que, como se ha visto, esencialmente giraba alrededor del control de las infracciones a la Constitución.

Su artículo 13, por ejemplo, retomó el mandato constitucional de establecer que “son nulos los actos de los que usurpan funciones públicas y los empleos conferidos sin los requisitos establecidos por esta Constitución”. Una disposición de esta naturaleza podría considerarse desvinculada del control de constitucionalidad, y encontrarse orientada más bien a definir el régimen jurídico aplicable a los actos emanados, especialmente, por los gobiernos *de facto*. Sin embargo, su vigencia generó cierto debate alrededor de la constitucionalidad de las leyes y los decretos.

114 *Diario de los Debates de la Asamblea Nacional de 1919*, primer volumen, Imprenta Torres Aguirre, Lima, 1920, págs. 496-497.

Un debate de esta naturaleza se presentó en la propia Asamblea Nacional de 1919, que, convocada con el objeto de reformar la Constitución de 1860, mediante decreto del 17 de julio de 1919 fue autorizada para integrar y concordar las reformas constitucionales aprobadas mediante el plebiscito, pero también para revisar las resoluciones de carácter general dictadas por el Gobierno provisional. El propósito del Gobierno era que la Asamblea Nacional ratificase sus decretos y resoluciones, pues estas claramente habían sido dictadas por un Gobierno que había accedido al poder fuera del marco institucional que ofrecía la Constitución de 1860.

El debate comprometía a las propias leyes que la Asamblea Nacional aprobara. Y es que encontrándose inconclusa la nueva Constitución, cualquier ley que la Asamblea aprobara corría el riesgo de no ser considerada conforme a la Constitución de 1860, puesto que esta última contemplaba un procedimiento legislativo enmarcado en el ámbito de un Congreso bicameral, cuya estructura no tenía la Asamblea Nacional, que era unicameral.

Esa es la razón por la que mediante la Ley 3083, del 25 de setiembre de 1919, la Asamblea Nacional declaró ejercer “la plenitud del poder constituyente” y, en tal condición, dictó una “ley constitucional” mediante la cual aprobó “todos los actos practicados por el Gobierno provisional para hacerse cargo del poder, para convocar a los pueblos al plebiscito nacional y para conservar el orden”(art.1); declaró que “tienen fuerza de ley todos los decretos expedidos por el Gobierno Provisional” (art. 2); y declaró que “el Gobierno Provisional continuará ejerciendo el Poder Ejecutivo hasta el día en que la Asamblea Nacional (lo) proclame Presidente Constitucional” (art. 3). El empleo de la denominada “ley constitucional” tuvo, precisamente, la finalidad de que contra el régimen no se aplicara el artículo 10 de la Constitución de 1860.

Por otro lado, el artículo 16 de la nueva Constitución volvió a contemplar la potestad de “todo peruano” para “entablar reclamaciones ante el Congreso, ante el Poder Ejecutivo o ante cualquier autoridad competente por infracciones de esta Constitución”. Si bien la defensa de la Constitución estaba en manos de diversas autoridades públicas, entre ellas, el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, la dirección en el conocimiento de tales reclamaciones, denuncias o

evaluaciones de infracciones a la Constitución se confió principalmente al Parlamento como órgano, eliminándose de la Ley Fundamental toda referencia a la Comisión Permanente, como originalmente lo había hecho la Constitución de 1860.

Así, el inciso 4 del artículo 83 de la Constitución establecería, entre las atribuciones del Congreso, que le correspondía “examinar de preferencia las infracciones de la Constitución y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores”. Al igual que en constituciones anteriores, la responsabilidad personal por las infracciones a la Constitución se ventilaba en el procedimiento parlamentario de acusación constitucional, que tenía en la Cámara de Diputados a la instancia a la que correspondía “acusar ante el Senado al presidente de la República, a los miembros de ambas cámaras, a los ministros de Estado y a los vocales de la Corte Suprema por infracciones a la Constitución...” (art. 95), mientras correspondía al Senado “declarar si ha o no lugar a formación de causa a consecuencia de las acusaciones hechas”, quedando el acusado, en los casos de infracción a la Constitución, suspendido en el ejercicio de su empleo y sujeto a juicio según la ley (art. 97).

Una novedad importante de la Constitución de 1920 lo constituyó su artículo 98. Mientras que las constituciones de 1860 y 1867 facultaron al Parlamento para examinar, en términos generales, que los decretos y actos del Ejecutivo fueran conformes con la Constitución, el referido artículo 98 de la Constitución de 1920 acotó dicha atribución, y facultó a ambas cámaras, en sesiones ordinarias o extraordinarias, para “vigilar la observancia de las garantías y derechos reconocidos por la Constitución y las leyes y para exigir la responsabilidad de los infractores”. Era esta cláusula constitucional una reacción frente a las órdenes administrativas de prisión, detención, encarcelamiento y expulsión del país que el régimen practicó contra sus adversarios políticos, pero que tuvo poca aplicabilidad durante el régimen leguista.

El Consejo de Estado volvió a ser institucionalizado, pero desprovisto totalmente de las atribuciones conservadoras que se le asignó en las constituciones de 1828, 1834 y 1839. Era este, ahora, un órgano del Poder Ejecutivo, cuyos miembros eran nombrados con el voto del Consejo de Ministros, con aprobación del Senado y en número de 7, con la función

de prestar al Gobierno su opinión en los casos que una ley futura establezca.

Una novedad de la Constitución de 1920, asociada al control del reparto de competencias constitucionales, fue la que se estableció en su artículo 150. De acuerdo con dicho precepto constitucional, correspondía “a la Corte Suprema resolver las competencias que se susciten entre el Poder Ejecutivo y los Consejos Provinciales en el ejercicio de sus funciones autónomas”.

Originalmente, la propuesta, que provenía de la Comisión de Constitución, contemplaba como atributo de la Corte Suprema “resolver las competencias que se susciten entre el Poder Ejecutivo, los Congresos Regionales y los Consejos Provinciales, en el ejercicio de sus funciones autónomas” (art. 183 del proyecto de Constitución). Al final, se decidió excluir de los conflictos alrededor de las “funciones autónomas” a los congresos regionales porque de acuerdo con un artículo anterior, aprobado mediante el plebiscito, ya se había previsto el remedio frente a problemas semejantes¹¹⁵. En efecto, el artículo 140 de la Constitución estableció que las resoluciones de los congresos regionales serían comunicados al Poder Ejecutivo para su cumplimiento, y si este las consideraba incompatibles con las leyes generales o con el interés nacional, “las someterá con sus observaciones al Congreso”, que de esta forma terminaba arbitrando los conflictos entre el Poder Ejecutivo y los congresos regionales.

Durante el debate del artículo 150 de la Constitución, casi ninguna preocupación generó que estos problemas fueran resueltos por la Corte Suprema. Lo que sí suscitó preocupación fue que pudieran existir conflictos de competencias entre los consejos distritales y el Poder Ejecutivo, pues se creía que un conflicto de esa naturaleza solo podía suscitarse entre autoridades de la “misma categoría”, y esta no existía. Durante su intervención, el diputado Maurtua¹¹⁶ destacó que esa equiparación de categorías no existía entre el Poder Ejecutivo y los consejos distritales, por lo que consideró que mantener esta cláusula, aludiendo a que

se resolverán “las competencias que se susciten”, podría generar anarquía.

Vista en perspectiva, la competencia de la Corte Suprema para conocer de los conflictos de competencias entre el Poder Ejecutivo y los consejos distritales traía consigo la posibilidad de que la Corte Suprema tuviera la capacidad de declarar la nulidad de las decisiones de cualquiera de ambos órganos, ya sea al advertir que una resolución de los consejos distritales se hubiera dictado con desconocimiento del reparto constitucional de competencias o, a la inversa, que el Poder Ejecutivo hubiera aprobado una resolución o un decreto con idéntico vicio.

No tratándose de un control de leyes —porque ni el Ejecutivo ni los consejos distritales podían aprobar normas de esa naturaleza—, el haber confiado que semejantes conflictos fueran resueltos por la Corte Suprema planteaba dos escenarios interesantes. El primero tenía que ver con dilucidar si infracciones a la Constitución de esta naturaleza, imputables al Ejecutivo, quedaban ahora excluidos del control político parlamentario al tratarse de una competencia de la Corte Suprema. Y la segunda es que, en alguna forma, tal competencia de la Corte Suprema habilitaba que esta pudiera realizar un control jurídico-constitucional (aunque no solo eso, porque el vicio también podría haber consistido en que fuesen contrarios a las leyes generales y al interés nacional) de los decretos del Poder Ejecutivo y de las resoluciones de los consejos distritales.

Más allá de esto, queda claro que el actual proceso competencial tiene en este artículo 150 de la Constitución de 1920 uno de sus primeros antecedentes¹¹⁷.

I.8.4. El caso Luis Pardo y la inaplicación de leyes inconstitucionales por la Corte Suprema

En paralelo a lo que ocurría en la Asamblea Nacional, un serio conflicto envolvía las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, como consecuencia de la política represiva del primero, que se había

115 Sesión del 20 de noviembre de 1919, en *Diario de los Debates de la Asamblea Nacional de 1919*, segundo volumen, Imprenta Torres Aguirre, Lima, 1920, pág. 843 y sgts.

116 Sesión del 24 de noviembre de 1919, en *Diario de los Debates de la Asamblea Nacional de 1919*, segundo volumen, Imprenta Torres Aguirre, Lima, 1920, pp. 880-881.

117 Cfr. también el artículo 118, inciso 6, de la Constitución de 1839, que facultaba a la Corte Suprema a resolver “de los derechos contenciosos entre departamentos o provincias, y pueblos de distintos departamentos”. Dicha competencia también estaba prevista en el Reglamento de Tribunales, que entró en vigencia en toda la República mediante decreto del 14 de febrero de 1855.

traducido en la ejecución de órdenes administrativas de detención y de destierros contra diversos adversarios políticos del régimen. De ese conflicto no estaba ajena la propia Asamblea Nacional, cuya mayoría oficialista aprobó, en primer lugar, la Ley 3083, del 25 de setiembre de 1919, mediante la cual se convalidaron los actos del Gobierno Provisional. Posteriormente, ante la ineficacia de dicha Ley, se aprobó la Ley 4007, del 4 de noviembre de 1919, a través de la cual se dispuso que se cortaran “todos los juicios y procedimientos judiciales que tiendan a acusar a las autoridades políticas por actos practicados para conservar el orden”.

Uno de estos procesos que se pretendían terminar tenía como protagonista a Luis Pardo y Barreda, hermano del expresidente de la República José Pardo y Barreda. A principios de setiembre de 1919, la política represiva de Leguía se intensificó al disponerse la detención y expulsión del país de diversos adversarios políticos del régimen. Estas medidas alcanzaron a periodistas, excongresistas, exministros, jueces y, en general, opositores al régimen, entre los cuales se encontraba Luis Pardo y Barreda.

Tras su detención, la esposa de Luis Pardo interpuso un *habeas corpus* ante la Sala del Crimen de la Corte Superior de Lima, la que requirió a la Prefectura para que informase sobre las razones de la detención. En la madrugada del día siguiente, varios de esos detenidos fueron embarcados compulsivamente en el vapor “Ucayali” rumbo al extranjero. Unos días después, el Ejecutivo informaría a la Sala del Crimen que Luis Pardo no tenía la condición de persona detenida, y que, al contrario, este se encontraba de viaje fuera del país, lo que permitió que la referida Sala declarase sin objeto el *habeas corpus*.

A los días, se hizo de público conocimiento que el viaje al exterior no había sido voluntario, por lo que la defensa legal de Luis Pardo planteó la nulidad de la resolución desestimatoria. Ya en conocimiento de la Corte Suprema, la máxima instancia judicial anuló la resolución de la Sala del Crimen y ordenó que se pronunciara sobre el fondo del *habeas corpus*.

Mientras ello acontecía en los pasadizos de los tribunales de justicia, de modo paralelo la Asamblea

Nacional, con carácter de urgencia y con dispensa del trámite en comisiones, se apuró en aprobar la Ley 4007, denominada “Ley anti juicios”, puesto que ordenaba que

los jueces y tribunales cortarían inmediatamente todos los juicios y procedimientos judiciales que tiendan, ya sea a acusar a las autoridades políticas por actos practicados para conservar el orden y que aprobó la Ley N° 4001, ya sea a desvirtuar los efectos de las medidas tomadas para prevenir una rebelión contra la soberanía nacional expresada directamente en el Plebiscito. Así mismo, se cortarían todos los juicios iniciados o que puedan iniciarse contra las autoridades políticas por usurpación de funciones o extralimitación de atribuciones realizadas durante el Gobierno Provisional.

Unas semanas después, al expedir un nuevo pronunciamiento, en cumplimiento de lo dispuesto por la Corte Suprema, mediante resolución de fecha 29 de enero de 1920, la Sala Superior volvió a desestimar el *habeas corpus*, esta vez exponiendo como razón principal la aplicación de la ley 4007, “... dada especialmente para la situación a que se refiere este expediente, (que) manda cortar de modo absoluto y definitivo todos los juicios iniciados con motivos de esa situación”¹¹⁸.

Por cierto, la Ley 4007 colisionaba de manera frontal con la Constitución de 1920, que acababa de aprobar la misma Asamblea Nacional. En particular, con su artículo 35, el cual precisaba que “Las garantías individuales no podrán ser suspendidas por ninguna ley ni por ninguna autoridad” (art. 35), pero también con su artículo 36, que, complementando el anterior, disponía, a su vez, que “El Congreso dictará en casos extraordinarios, en que peligre la seguridad interior o exterior del Estado, las leyes y resoluciones especiales que demande su defensa; pero sin que en los juicios de excepción a que hubiese lugar se pueda sentenciar a los inculcados. Estas leyes y resoluciones no pueden estar en desacuerdo con el artículo 35º”.

En vista de que las “garantías” no podían suspenderse, ni siquiera durante los “casos extraordinarios” a los que aludía el artículo 36 de la Constitución de 1920, un nuevo recurso de

118 Cf. Pedro Planas Silva, “El caso ‘Luis Pardo’. Leading case sobre el control de inaplicabilidad de las leyes en el Perú”, en *Ius et Veritas*, núm. 25, Lima, 2002, págs. 367-368. Asimismo, Carlos Ramos Núñez, *Ley y justicia en el oncenio de Leguía*, Fondo Editorial de la PUCP, Lima, 2015, pág. 218-227.



Fotografía de Guillermo Seoane, fiscal supremo en el famoso caso “Luis Pardo y Barreda”, tomada por los hermanos Courret, 1879.

Fuente: *BNP Digital / Biblioteca Nacional del Perú*

nulidad permitió que la Corte Suprema reasumiera la competencia en el caso.

De acuerdo con la ley procesal entonces vigente, antes de que la Corte Suprema se pronunciara era preciso obtener la vista fiscal. Por esa razón, con fecha 12 de marzo de 1920, Guillermo Seoane, fiscal ante la Corte Suprema, emitió su dictamen, poniendo en evidencia que si la ley 4007 pudiera mantener suspendidas las garantías individuales, como se había considerado por la Sala Superior, entonces, la referida Ley “... estaría en flagrante desacuerdo con el artículo 35 (de la Constitución) que en forma absoluta ampara las mencionadas garantías, o sea infringiría abiertamente lo prescrito en el artículo 36 de la Constitución”.

En su opinión, esta antinomia entre Constitución y Ley planteaba diversas cuestiones. La primera de ellas tenía que ver con la situación normativa de una ley que se opusiera a la Constitución. Y su conclusión no podía ser más contundente: “A la indicada ley suprema,

fundamental, se encuentran fatalmente subordinadas todas las demás, siempre secundarias”.

La siguiente cuestión, en opinión del Fiscal Supremo, tenía que ver con el *status* de la ley inconstitucional. ¿Es posible que el Parlamento pueda dictar leyes y estas ser inconstitucionales? Y su respuesta será igualmente rotunda: “Aun la soberanía del Congreso, para el ejercicio de sus funciones legislativas, está sujeta a sus preceptos cuyas reformas requieren la intervención de dos legislaturas”. En su opinión, la cuestión de fondo era determinar si la Corte Suprema tenía la competencia para declarar su inconstitucionalidad. Recordaría, en ese sentido, que “La Corte Suprema no tiene, como en otras naciones, la facultad de observar las leyes anticonstitucionales, a fin de que sean materia de reconsideración”.

Sin embargo, que no exista una disposición constitucional específica que autorice a la Corte Suprema a declarar la inconstitucionalidad de una ley

no la llevará a concluir con su incompetencia. Aplicar la norma aplicable —razonará el fiscal Seoane— comporta identificar las normas que concurren en la solución de un caso. Y si se produjera una concurrencia de normas de diferente jerarquía, y entre ellas existiera incongruencia de una con otra, forma parte del ejercicio natural de la función judicial el aplicar la norma de mayor jerarquía:

Pero al ejercer jurisdicción en asuntos contenciosos, no puede menos de apreciar, lo mismo que los tribunales inferiores, al alcance infractorio de las declaraciones de la Carta que, si no explícitamente, en sus consecuencias lógicas, impusiere alguna ley común o de excepción nacida al calor sugerente de la política; y en presencia del conflicto antinómico de legislación, ya que son inaplazables los fallos, como también lo estatuye el citado artículo IX del Título Preliminar del Código Civil, dar preferente aplicación al mandato primordial de aquellas declaraciones. De allí que en la administración de justicia, carecen de aplicación en su punto de vicio congénito, las leyes anticonstitucionales.¹¹⁹

Su opinión de que no debiera aplicarse una ley con un vicio congénito de inconstitucionalidad fue compartida por la Corte Suprema. En su decisión del 26 de agosto de 1920, el más alto tribunal de justicia del país, con el voto de los magistrados Almenara, Pérez, Valcárcel, Correa y Veyán y Morán, resolvería declarando fundado el *habeas corpus*:

Vistos, de conformidad con el dictamen del Señor Fiscal cuyos fundamentos se reproducen: declararon haber nulidad en el auto superior de fojas 19 su fecha 29 de Enero último, en la parte que declara sin lugar la solicitud de fojas 16 del doctor Ernesto de La Jara y Ureta en nombre de don Luis Pardo, a fin de que se le ampare en el goce de la garantía constitucional de residir en el territorio de la República, reformándolo declararon fundado el recurso de Habeas Corpus interpuesto por el mencionado Luis Pardo, quien tiene el derecho de residir en el territorio nacional mientras de él no sea privado por ejecutoria judicial que tal pena le impone; declararon no

haber nulidad en el ya citado auto recurrido en lo demás que contiene y los devolvieron.

La decisión de la Corte Suprema mediante la cual se resolvió la detención arbitraria de Luis Pardo y su posterior expatriación terminaría constituyendo el primer *leading case* documentado que existe en materia de control judicial de constitucionalidad de las leyes en nuestro país. No obstante su importancia, y el camino que dicha decisión del más alto tribunal de justicia debió abrir, esta no tuvo continuidad y su impacto fue limitado, virtualmente al caso concreto. Pesó más el contexto histórico político bajo el que se dictó la sentencia —marcado por la confrontación entre el leguismo y una Corte Suprema integrada por magistrados que pertenecían a lo que Jorge Basadre denominaría posteriormente la “República Aristocrática” —, y la ausencia de una cultura alrededor de los precedentes, para que esta no fuera continuada¹²⁰. Unos años después, incluso, sería completamente ignorada por la misma Corte Suprema.

I.9. LA CONSTITUCIÓN DE 1933 Y EL CONTROL JUDICIAL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES EN EL CÓDIGO CIVIL DE 1936

Tras once años en el poder, Augusto B. Leguía fue depuesto en agosto de 1930. El control del Gobierno fue asumido inicialmente por una junta militar encabezada por Luis Miguel Sánchez Cerro, quien al poco tiempo tuvo que abandonarlo debido a la agudización de la crisis política y económica que pasaba por ese entonces el país. La misma suerte corrieron otros tres presidentes interinos, antes de que el Gobierno quedara finalmente en manos de David Samanez Ocampo, que encabezó una Junta Nacional de Gobierno cuyo principal cometido fue convocar a elecciones presidenciales y de representantes ante una nueva Asamblea Constituyente.

Ambos procesos electorales fueron convocados mediante decreto del 26 de mayo de 1931, y las elecciones se realizaron el 11 de octubre del mismo año. Finalmente, la Asamblea Constituyente se instaló el 8 de diciembre.

119 Guillermo Seoane, “Dictamen fiscal. Las leyes anticonstitucionales carecen de aplicación en la administración de justicia”, en *Revista Peruana de Derecho Constitucional*, N° 17, Lima, 2024, pág. 344.

120 Cf. los pormenores en Carlos Ramos Núñez, *Ley y justicia en el oncenio de Leguía*, Fondo Editorial de la PUCP, Lima, 2015, pág. 218 y sgtes.



Fotografía de Manuel Vicente Villarán, tomada por los hermanos Courret, 1899.

Fuente: *BNP Digital / Biblioteca Nacional del Perú*

I.9.1. El Anteproyecto de Constitución de la Comisión Villarán y el control judicial de constitucionalidad de las leyes

Unos meses antes de la instalación del Congreso Constituyente, el 7 de agosto de 1931, Samanez Ocampo nombró una Comisión *ad honorem* para elaborar un Anteproyecto de Constitución, con la idea de que este sirviera de insumo o base del próximo trabajo constituyente. La Comisión, presidida por Manuel Vicente Villarán, la integraban Víctor Andrés Belaunde, Diómedes Arias Schreiber, Carlos García Castañeta, José León Barandiarán, Toribio Alayza y Paz Soldán, Ricardo Palma, Luis. E. Valcárcel, Emilio Romero y César Antonio Ugarte¹²¹, culminó su trabajo

el 5 de diciembre de 1931, unos días antes de que se instalara la Asamblea Constituyente.

Ese mismo día, mediante comunicación dirigida al ministro de Gobierno, la Comisión elevó a su despacho el Anteproyecto de Constitución, y unos días después hizo lo propio con su respectiva Exposición de Motivos. Este último documento está entre las piezas documentales más valiosas del derecho constitucional peruano, tanto por la densidad reflexiva que encierran sus páginas como por la claridad de las propuestas que en ella se plantean.

En materia de defensa de la Constitución, el Anteproyecto modifica sensiblemente el modelo político de control, que hacía del Parlamento el encargado de fiscalizar los actos normativos del Gobierno. Tomó, por

121 César Antonio Ugarte no conformaba originalmente la Comisión designada mediante Resolución Suprema del 7 de agosto de 1931. Pasó a integrarla unos días después, en reemplazo de José A. de Lavalle, cuya renuncia se aceptó mediante Resolución Suprema del 22 de setiembre de 1931. Unas semanas antes, había hecho lo propio Carlos Manuel Cox, en cuyo reemplazo se designó a Emilio Romero mediante Resolución Suprema del 21 de agosto de 1931.

supuesto, ciertas instituciones que se habían plasmado en diversas constituciones del pasado y a las cuales se les había dotado con atribuciones conservadoras de la Constitución, pero les dio un cariz distinto, más de acuerdo con su naturaleza.

Esto último sucedió, por ejemplo, con la Comisión Permanente del Congreso (art. 36) —abrogada en 1874, como se recordará—, que el Anteproyecto buscó restablecer con una configuración distinta, esto es, como un órgano encargado de ejercer, durante el receso de las cámaras, determinadas funciones del Parlamento que no podían esperar la reanudación de las actividades congresales. Entre estas funciones se encontraban las de resolver pedidos de levantamiento de la inmunidad parlamentaria, autorizar al Ejecutivo emitir legislación delegada, iniciar el procedimiento de acusación constitucional contra altos funcionarios de la República y ejercer el control del decreto ejecutivo que suspenda los derechos durante un régimen de excepción.

El antiguo Consejo de Estado, presente en diversos momentos de la evolución de nuestro constitucionalismo histórico, sería objeto de un rediseño. Ya no se tratará de un órgano parlamentario ni de una instancia autónoma integrada al Poder Ejecutivo. En su lugar, el Anteproyecto contemplaría la creación de “consejos consultivos” dentro de la estructura orgánica de cada ministerio, a los que se les asignaban funciones de estudio, iniciativa y dictamen respecto de toda “medida de importancia y todo proyecto de ley” que el Ejecutivo se propusiere presentar, así como “la preparación de proyectos de ley o de informes sobre ellos que les soliciten las cámaras” (art. 93).

La asociación del principio de soberanía popular con el principio de soberanía parlamentaria, que condujo a la idea de que las leyes del Parlamento expresan la voluntad general y que, por tanto, no debía conferirse a un tercer órgano la competencia para controlar su constitucionalidad, fue objeto de un profundo replanteamiento. El Anteproyecto partía de la idea de que la Constitución es una norma, y como tal, capaz de limitar a la legislación, por lo que su validez

no solo depende de su aprobación por el órgano que expresa la voluntad general, sino de su conformidad con la Constitución.

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 impone¹²².

La afirmación del principio de supremacía constitucional, que presupone el principio de jerarquía entre las diversas normas del sistema jurídico, habría de formularse, en alguna medida, en el artículo 47 del Anteproyecto, según el cual:

El Congreso legisla, dentro de los límites de la Constitución, sobre todas las materias del derecho público y privado y especialmente sobre aquellas que según la Constitución son de la competencia exclusiva de la ley¹²³.

A diferencia de las constituciones precedentes —especialmente del artículo 10 de la Constitución de 1856, que se limitó a declarar nulas las leyes que se le opondan, sin precisar el órgano encargado de declarar su inaplicabilidad—, la Comisión Villarán consideró que un sistema de esa naturaleza ofrecía el “grave problema, por su forma abstracta, de incitar a una fórmula anárquica de control sobre el legislador, que destruye el imperio de la ley”.

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.

Por ello, siguiendo en alguna medida la práctica constitucional de los Estados Unidos, que su presidente conocía como nadie¹²⁴, la Comisión propuso reservar al Poder Judicial la competencia para no aplicar la ley inconstitucional en todos los casos que se sometan a

122 *Exposición de Motivos del Anteproyecto de Constitución*, Imprenta Torres Aguirre, Lima, 1931, pág. 57.

123 Ya antes, al numerar cuáles son las atribuciones del Congreso, su artículo 46 establecerá: “El Congreso ejerce, con sujeción a la Constitución, las siguientes atribuciones: 1. Legislar (...)”.

124 Cf. Manuel Vicente Villarán, *Lecciones de derecho constitucional*, PUCP, Lima, 1998 (son sus lecciones de clases dictadas en el segundo semestre de 1915), pp. 328-332. Cf., así mismo, Manuel Vicente Villarán, “El gobierno de los Estados Unidos”, en Lawrence Lowell y Manuel Vicente Villarán, *Los gobiernos de Inglaterra, Francia y Estados Unidos*, Librería Francesa Científica, Lima, 1926, pág. 217 y sgtes. Del mismo autor, *Cuestiones generales sobre el Estado y el Gobierno*, Librería e Imprenta Gil, 2da. edición, Lima, 1936, pág. 17 y sgtes.

su jurisdicción. En los términos del artículo 142 del Anteproyecto de Constitución:

Los jueces y tribunales, al conocer de cualquiera clase de juicios, no aplicarán las leyes contrarias a la Constitución...”

La Comisión entendía que la fórmula normativa propuesta constituía una versión “limitada” del principio de no aplicación de las leyes inconstitucionales. Tal limitación consistía en impedir que otras autoridades públicas, o incluso los particulares, pudieran cuestionar, por sí y ante sí, el cumplimiento o la aplicación de una ley que consideraran contraria a la Constitución, pero también en hacer, en todos los casos, de la Corte Suprema el órgano unificador de los distintos pareceres sobre la validez de la ley, a través del sistema de consulta, en cascada, que el mismo artículo 142 establecía.

Efectivamente, dicho artículo 142 del Anteproyecto no solo evitaba institucionalizar una resistencia pasiva y desarticulada [“anárquica¹²⁵”] a la ley inconstitucional, sino que, confiándola a todos los jueces del Poder Judicial, establecía que las sentencias que declarasen que una ley se opone a la Constitución debían elevarse en consulta al órgano judicial de grado superior. Así, las decisiones de los jueces de primera instancia debían remitirse a la segunda instancia; las de esta a la Corte Suprema; y cuando la declaración de inconstitucionalidad proviniera de una de las salas de la última instancia judicial, la consulta debía elevarse al Pleno de la Corte Suprema.

La configuración de este sistema de consulta, que en todos los casos culminaba ante el Pleno de la Corte Suprema, tenía un doble propósito. En primer lugar, permitir que todos los jueces se pronunciasen, “al ejercer su jurisdicción natural, sobre la inconstitucionalidad invocada por los litigantes”; y, en segundo lugar, mediante el sistema recursivo, o de consulta, que las diversas instancias judiciales cooperaran, “con sus fallos, al esclarecimiento de la doctrina jurídica”, reservándose a la Corte Suprema, mediante la revisión obligatoria, la fijación y unificación de la doctrina jurisprudencial, dada su “mayor capacidad legal”¹²⁶.

Dicha propuesta de la Comisión Villarán también contemplaba el control de constitucionalidad y legalidad de los decretos y reglamentos expedidos por el Poder Ejecutivo o por cualquier otra autoridad. En tales casos, la constatación judicial de su invalidez determinaba su no aplicación judicial. Sin embargo, a diferencia de lo que se preveía para las leyes, en el caso de los reglamentos y decretos inconstitucionales, el Anteproyecto no comprendía la obligación de elevar en consulta al Pleno de la Corte Suprema.

Por supuesto que la propuesta de institucionalizar el control judicial de constitucionalidad de las leyes no excluía el control parlamentario de las “graves infracciones de la Constitución”, a través del procedimiento de acusación constitucional. El artículo 60 del Anteproyecto disponía que la acusación la realizara el Parlamento, reservando su juzgamiento a la Corte Suprema. La acusación podía iniciarse en la Cámara de Diputados o por iniciativa de alguna de sus comisiones investigadoras o de la Comisión Permanente, y debía ser posteriormente aprobada por la Cámara de Senadores, a fin de que la Corte Suprema lleve adelante el juzgamiento.

Al término del proceso, si la Corte Suprema determinaba que “la infracción grave de la Constitución o de las leyes que motiva el juicio no constituyese delito especialmente previsto por la ley penal”, se aplicaba la destitución del cargo, quedando a juicio del Tribunal disponer la inhabilitación del alto funcionario para ejercer otros cargos públicos. De esta manera, el Anteproyecto proyectaba en el Congreso la facultad de ejercer el control político sobre las infracciones “graves” a la Constitución, mientras dejaba al Poder Judicial la potestad de sancionar penalmente a sus infractores.

I.9.2. La persistencia de la Constitución de 1933 en el modelo político de control de los actos del Poder Ejecutivo

Una vez iniciado el debate constituyente propiamente dicho, este se desarrolló tomando en consideración el proyecto que la Comisión de Constitución iba presentando a medida que avanzaban

¹²⁵ *Exposición de Motivos del Anteproyecto de Constitución*, Imprenta Torres Aguirre, Lima, 1931, pág. 57.

¹²⁶ *Exposición de Motivos del Anteproyecto de Constitución*, Imprenta Torres Aguirre, Lima, 1931, pág. 58 [La exposición de motivos, sin el Anteproyecto de Constitución, ha sido publicada recientemente por el Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional: CEC, Lima, 2017, pág. 11].

los trabajos. El Anteproyecto de Constitución de la Comisión Villarán —denominada así en homenaje a su presidente— fue utilizado como un insumo del trabajo constituyente que la Comisión de Constitución, primero, y posteriormente la Asamblea Constituyente iban considerando de manera libre.

De hecho, al aprobarse la Constitución de 1933, esta no incorporó la propuesta que contenía el Anteproyecto de Constitución relacionada con el control judicial de constitucionalidad de las leyes. En su lugar, volvió a reproducirse el contenido de disposiciones que provenían de nuestro constitucionalismo histórico, como aquella que establecía que “son nulos los actos de los que usurpan funciones públicas y los empleos conferidos sin los requisitos que prescriben la Constitución y las leyes” (art. 19).

La advertencia de que una cláusula de esa naturaleza pudiera llevar a que cualquier autoridad pública, e incluso los particulares, se sientan libres de ofrecer una resistencia pasiva al cumplimiento de la ley no fue escuchada. Impulsada por motivaciones de orden político, la propia Asamblea Constituyente se hallaba entonces enfrascada en declarar la nulidad de los decretos leyes expedidos durante el gobierno de la Junta Nacional de Gobierno, al amparo del artículo 13 de la Constitución de 1920.

Con el propósito de evitar que los reclamos y denuncias por infracción de la Constitución se dispersaran ante distintas instancias públicas —como se había previsto en diversas constituciones previas—, la Carta de 1933 las centralizó en el Parlamento (art. 26). La Constitución de 1933 tampoco hizo suya la propuesta de la Comisión Villarán de distinguir entre infracciones a la Constitución e infracciones “graves” a la Constitución, que seguramente la Comisión de notables consideró indispensable para mantener la estabilidad del régimen político.

Tampoco se acogió en la Constitución de 1933 el procedimiento híbrido, entre Parlamento y Poder Judicial, para hacer efectiva la sanción por infracciones graves a la Constitución que aquella Comisión propuso. Volvió a reproducirse el procedimiento de acusación constitucional a cargo del Parlamento, que contemplaba la competencia de la Cámara de Diputados para acusar ante el Senado a los altos funcionarios de la República

por infracciones a la Constitución y por todo delito que cometieran en el ejercicio de sus funciones (art. 121), y la de la Cámara de Senadores para declarar si hubiera lugar o no a la formación de causa, disponiéndose que en caso sucediera lo primero, automáticamente se suspendiera al funcionario en el ejercicio de sus funciones (art. 122).

Coherente con tales atribuciones, se le volvió a dotar al Congreso con la de “examinar las infracciones de la Constitución y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores”, que, como acaba de indicarse, se traducía esencialmente en iniciar el procedimiento de acusación constitucional.

No fue ese el caso de la propuesta relativa a las comisiones consultivas presentada por la Comisión Villarán. Como aquella lo había propuesto, la Constitución de 1933 dejó de lado el viejo instituto del Consejo de Estado, para institucionalizar las comisiones consultivas, que en cada ministerio podían ser más de una, y cuyas funciones las delinearía la ley de desarrollo (art. 180).

En suma, la Constitución de 1933 no acogió ninguna de las novedades más relevantes en materia de defensa de la Constitución que el Anteproyecto de Constitución de la Comisión Villarán propuso. Se limitó en gran medida a reproducir las instituciones presentes en las constituciones que la precedieron, y no le faltó razón a Jorge Basadre cuando, al comparar el Anteproyecto con la Constitución de 1933, concluyó que aquel era “superior a esta”¹²⁷.

I.9.3. El artículo XXII del Código Civil de 1936 y el control judicial de constitucionalidad de las leyes

Unos años antes, encontrándose en vigencia todavía la Constitución de 1920, el Gobierno conformó una comisión integrada por destacados juristas de la época para estudiar las reformas que debían hacerse al Código Civil de 1852. Dicha Comisión Reformadora del Código Civil fue conformada mediante Resolución Suprema del 26 de agosto de 1922, y solo después de catorce años de trabajo concluyó su encargo. Cuando se elevó la propuesta de reforma al Congreso Constituyente, este expidió la Ley 8305, del 2 de junio de 1936, mediante la cual el Congreso Constituyente

127 Jorge Basadre, *Historia de la República (1822-1933)*, t. X, Editorial Universitaria, Lima, 1983, pág. 253.



Portada del Código Civil de 1936.

Fuente: *Biblioteca del Congreso de la República “César Vallejo”*

autorizó al Poder Ejecutivo para que promulgara el nuevo Código Civil, luego de que el propio Congreso Constituyente efectuara las reformas que estimase conveniente.

Con ese propósito, el Congreso Constituyente conformó una comisión integrada también con representantes del Poder Ejecutivo, la misma que tras casi dos meses de labores concluyó con la revisión del proyecto. De conformidad con la Ley 8305, su texto, con ligeras reformas, fue elevado al Poder Ejecutivo para su promulgación, la que se realizó mediante decreto del 30 de agosto de 1936.

El artículo XXII de su Título Preliminar trajo consigo una propuesta innovadora, pues institucionalizó por primera vez, a nivel legislativo, el control judicial de constitucionalidad de las leyes: “Cuando hay incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal, se prefiere la primera”¹²⁸.

A diferencia de lo dispuesto ochenta años antes por el artículo 10 de la Constitución de 1856, el artículo XXII del Título Preliminar del Código Civil no partía de declarar que la ley incompatible con la Constitución fuese, por ese solo hecho, nula. Aunque no lo expresase textualmente, el hecho de que el artículo XXII se encontrara entre las disposiciones del Título Preliminar destinadas a orientar el trabajo judicial permitía dar por sobreentendido que la preferencia en la aplicación de la disposición constitucional sobre la legal —cuando esta última resultara incompatible con aquella— correspondía solo realizar a los jueces al momento de determinar el derecho aplicable para la resolución de un caso concreto. No había lugar, pues, para aquello que tanto se reprochó al artículo 10 de la Constitución de 1856, que su aplicación propiciara una resistencia pasiva en el cumplimiento de las leyes y se socavara la autoridad de la ley, como en su momento advirtió Luis Felipe Villarán.

Aun así, la historia detrás del artículo XXII del Título Preliminar del Código Civil de 1936 está marcada por ribetes paradójicos, relacionados tanto con las circunstancias que estuvieron a punto de frustrar su incorporación en el Código, como con las vicisitudes que más tarde caracterizaron su aplicación.

I.9.4. La recepción del control judicial de constitucionalidad de las leyes en el Código Civil de 1936

La propuesta de incorporar al Código Civil lo que finalmente sería el artículo XXII de su Título Preliminar estuvo a punto de correr una suerte similar a la que había experimentado, unos años antes, la iniciativa formulada por la Comisión Javier Prado, durante el debate de la Constitución de 1920.

En la decimoctava sesión de la Comisión Reformadora, realizada el 7 de febrero de 1923, Juan José Calle presentó el anteproyecto de Título Preliminar.

128 Los antecedentes y debates del Código Civil de 1936 se encuentran en Comisión Reformadora del Código Civil Peruano, *Actas de las sesiones de la Comisión Reformadora del Código Civil Peruano*, primer fascículo, Imprenta El Progreso Editorial, Lima, 1923.



Alfredo Solf y Muro (1872-1969) integró la Comisión Reformadora del Código Civil, que fue formada en 1922 y fue quien propuso la incorporación en el Título Preliminar de una disposición que regulara el control judicial de constitucionalidad

Fuente: *Wikimedia Commons*

Este constaba de 31 artículos, entre los cuales no se contemplaba la revisión judicial de las leyes. Tras su presentación, se inició de inmediato el debate, el mismo que se prolongó a lo largo de varias sesiones, acordadas para celebrarse los miércoles de cada semana.

Al finalizar la vigésima sesión, de manera inesperada, uno de sus miembros, Alfredo Solf y Muro, propuso la inclusión en el Título Preliminar de una disposición cuya fórmula podría tener la siguiente redacción: “Cuando haya incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal, se preferirá la primera”¹²⁹.

En la siguiente sesión, realizada el 28 de febrero de 1923, se inició propiamente el debate. El autor del anteproyecto del Título Preliminar, Juan José Calle, expresó su acuerdo con la propuesta de la revisión judicial de las leyes, pero advirtió que su aplicación

en el derecho norteamericano “solo funciona cuando dentro de la tramitación de determinado proceso se tacha alguna disposición del Congreso de ser contraria a la Constitución”, y que la decisión del Tribunal Supremo “no afecta más que al caso determinado”, de modo que el Poder Ejecutivo “puede seguir exigiendo el cumplimiento de aquella ley en todos los casos en que no se haya reclamado contra ella ante los tribunales”¹³⁰.

Las precisiones de Calle tenían que ver con algunas de las autorrestricciones que la propia Corte Suprema norteamericana, en los más de cien años de práctica que tenía hasta ese entonces, se había venido imponiendo a sí misma. Estas consistían en advertir que el ejercicio de la revisión judicial de las leyes solo podía realizarse con ocasión de que un juez esté resolviendo un *case and controversy*, y no por fuera de él, porque los jueces no son una instancia consultiva para evacuar,

129 *Actas de las sesiones de la Comisión Reformadora del Código Civil Peruano*, primer fascículo, Imprenta El Progreso Editorial, Lima, 1923, pág.112.

130 *Ibidem*, pág. 113-114.

fuera de un caso y, por tanto, en abstracto, sobre el sentido y alcance de las leyes y su compatibilidad o no con la Constitución.

Sus observaciones también aludían a los efectos en el derecho norteamericano de la declaración judicial de inconstitucionalidad de una ley. Puesto que la constatación de la incompatibilidad de la ley resulta en un caso concreto que involucra a determinados sujetos procesales, la declaración judicial que lo contenga solo puede tener alcances para las partes, sin que se afecte la aplicabilidad de la ley para otros sujetos, y menos que ello ocasione la cesación de su vigencia.

Tales observaciones debieron generar cierta preocupación entre los miembros de la Comisión, sobre todo si se tiene en cuenta la cultura legalista de la época, que no dejaba de hacerse presente en los artículos anteriores y posteriores del mismo Título Preliminar, que ya se habían aprobado previamente. Así por ejemplo, antes de que se propusiera lo que finalmente terminó siendo el artículo XXII del Título Preliminar, en la misma sesión del 21 de febrero de 1923 se aprobó aquel mediante el cual se establecía que “los jueces no pueden dejar de aplicar las leyes, ni juzgar sino por lo dispuesto en ellas” (aprobado como artículo XXVII). También se aprobó aquel otro que no era sino una reminiscencia de aquel *refere legislatif* que, durante la Revolución francesa, se aprobó con el propósito de impedir que los jueces interpretaran la ley y se sometieran a la voluntad de su autor.

Si bien “Los jueces no pueden suspender ni denegar la administración de justicia, por falta, oscuridad o insuficiencia de las leyes. En tales casos resolverán atendiendo: 1. Al espíritu de la ley; 2. A las disposiciones sobre casos análogos; y 3. A los principios generales del derecho; *sin perjuicio de dirigir por separado las correspondientes consultas a la Corte Suprema a fin de obtener una regla cierta para los casos nuevos que ocurran*”. A continuación, se establecía que “La Corte Suprema está obligada a dar cuenta al Congreso de los vacíos y defectos que notare en la legislación”. Dicha obligación

no incumbía únicamente a la Corte Suprema, sino que comprendía también a los órganos jurisdiccionales inferiores, pues además se aprobó que “Los jueces y las Cortes Superiores tienen respecto de la Suprema la misma obligación establecida en el artículo anterior”.

Inmediatamente, otro miembro de la Comisión, Manuel Augusto Olaechea, trajo al debate el sentido de la propuesta de la Comisión Javier Prado. Era de la opinión que la revisión judicial de las leyes solo debía corresponder a la Corte Suprema, pues “sería una reforma excesiva la de entregar al concepto de los jueces inferiores una facultad de tan extraordinaria gravedad”¹³¹, advirtiendo, además, que la revisión judicial no podría realizarse de oficio.

La réplica de Solf y Muro fue inmediata, aunque concluyó de manera algo inesperada. En su opinión existía “cierta anomalía en que los jueces inferiores no pudieran contemplar la inconstitucionalidad de la ley y tuvieran que fallar, necesariamente, en el sentido de sus disposiciones, y también que la Corte Suprema no pudiera hacerlo si las partes no tachaban la ley”¹³². No obstante, pese a la severidad de estas observaciones, no consideró del todo descabellado que dicha facultad se limitara y se confiara únicamente su ejercicio al Tribunal Supremo.

Finalmente, tras algunas variantes de carácter meramente gramatical, el texto fue aprobado en la sesión número 160. Su fórmula normativa evidenciaba la influencia del artículo 12 del Código Civil de Panamá, de 1916¹³³, y del artículo 40 del Acto Legislativo Núm. 3, de 1910, que reformó la Constitución de Colombia¹³⁴.

Años después, cuando ya el Proyecto de Código Civil era revisado por la Comisión Especial que el Congreso Constituyente dispuso conformar mediante la Ley 8305, y luego de que los representantes del Congreso Constituyente manifestaran que apoyarían la revisión judicial de las leyes, Solf y Muro —a quien precisamente se debía la propuesta de incorporar el control judicial de constitucionalidad de las leyes— haría una afirmación paradójica: “La Comisión Reformadora

131 *Ibidem*, 114.

132 *Ibidem*, pág. 115.

133 El artículo 12 del Código Civil de Panamá, aprobado por Ley 2, del 22 de agosto de 1916, establecía: “Cuando haya incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal, se preferirá aquella”.

134 Dicho artículo 40 del Acto Legislativo 3, de 1910, establecía: “En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley se aplicarán de preferencia las disposiciones constitucionales”. Dicha disposición derogó el artículo 6 de la Ley 57 de 1887 que, a su vez, preceptuaba: “Una disposición expresa de ley posterior a la Constitución se reputa constitucional, y se aplicará aun cuando parezca contraria a la Constitución. Pero si no fuere disposición terminante, sino oscura ó deficiente, se aplicará en el sentido más conforme con lo que la Constitución preceptúa”.

no había creído prudente consignar esa disposición que implicaría al Poder Judicial en la política”¹³⁵. ¿Sugería, acaso, que debía ser eliminada? Si el proyecto no siguió la misma suerte del Proyecto de la Comisión Javier Prado, fue porque esta vez los miembros del Congreso Félix Cosío y Lucio Fuentes Aragón decidieron apoyar la propuesta que venía de la Comisión Reformadora.

I.9.5. Las vicisitudes de la aplicación representadas en el caso José Luis Bustamante y Rivero

Si la suerte del control judicial de constitucionalidad de las leyes estuvo a punto de tener un abrupto final durante su gestación, su aplicación práctica no fue mucho más afortunada. Su recepción en el Código Civil —y no en el ámbito del derecho público— terminaría generando no pocos problemas.

Tal vez una muestra significativa de esas distorsiones que supuso la aplicación de este precepto materialmente constitucional, por más que se encuentre en una disposición del Código Civil, lo ofrezca el modo como obraron los tribunales de justicia en el *affaire* del expresidente José Luis Bustamante y Rivero, resuelto en 1955.

Tras siete años de exilio, luego del golpe militar de octubre de 1948, perpetrado por el general Odría, Bustamante y Rivero pretendió retornar al país, intento que se frustró pues el cónsul general del Perú en Ginebra se negó a estampar la visa que entonces resultaba necesaria para poder hacerlo, vulnerando de ese modo los artículos 67 y 68 de la Constitución de 1933, que garantizaban la libertad de tránsito y el derecho a no ser expatriado sino por sentencia ejecutoriada o por aplicación de la ley de extranjería.

Tras interponerse un *habeas corpus* en su favor, el Ejecutivo adujo que la negativa constituía una medida preventiva para garantizar la tranquilidad social y evitar la consumación de otros delitos, sin mencionar que el artículo 31 del Decreto Ley 11049 (norma *de facto* denominada “Ley de Seguridad Interior”) establecía que “... queda facultado el Ministerio de Gobierno

y Policía para adoptar las disposiciones preventivas que crea necesarias a fin de garantizar la tranquilidad política y social y la organización y paz interna de la República; no pudiendo intervenir la autoridad judicial correspondiente, sino cuando los delincuentes hayan sido puestos a su disposición”.

Cuando el *habeas corpus* fue resuelto, el Segundo Tribunal Correccional de Lima, mediante resolución del 25 de noviembre de 1955, argumentó que “... dado el carácter penal de la Ley 11049, el derecho de entrar y salir del país, amparado por el artículo 67 de la Constitución, era susceptible de una limitación preventiva”, que el artículo 68 de la Constitución no resultaba aplicable porque el expresidente no fue expatriado, y, por último, que el Tribunal no estaba “... facultado para derogar leyes vigentes ni para discutir la constitucionalidad de sus disposiciones y tiene la obligación ineludible de aplicarlas”.

Más tarde, cuando el caso llegó a la Corte Suprema, esta, mediante sentencia del 7 de enero de 1956, declaró que el artículo XXII del Título Preliminar del Código Civil, al amparo del cual se argumentó que debía realizarse el control de constitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior, “... no puede regir sino en el campo restringido del derecho civil, ya que dicho Código no es un Estatuto Constitucional, sino una ley que norma las relaciones de la vida civil”. Y que “... para que el Poder Judicial pudiera aplicar la facultad que se le atribuye, sería necesario que ella emergiera consignada en forma expresa o inequívoca de la propia Constitución, formando parte del Derecho Constitucional positivo como acontece en los contados países cuyas Cartas Fundamentales consagran tal prerrogativa”.

Aunque el episodio concluyó a mediados de enero de 1956, cuando el Gobierno *de facto* dictó una ley de amnistía política, permitiendo el retorno de todas las personas a quienes se prohibió la entrada al país¹³⁶, la sensación de falta de compromiso del Poder Judicial con el respeto de la constitucionalidad pretendió ser justificada por su presidente. En la Memoria leída con ocasión de la apertura del año judicial de 1958, Carlos

135 Comisión Revisora del Proyecto de Código Civil, en *Revista de Legislación y Jurisprudencia*, año I, núm. 1, Lima, marzo de 1951, sesión del 26 de junio de 1936, pág. 11, citado por Carlos Ramos Núñez, *Historia del derecho civil peruano. Siglos XIX y XX*, t. VI, vol. 3, Fondo Editorial de la PUCP, Lima, 2015, pág. 39.

136 Cfr. ambos fallos, en Domingo García Belaunde, *El habeas corpus interpretado*, PUCP, Lima, 1971, pág. 165-172. Las vicisitudes del caso, narrados por uno de los magistrados que valientemente se opusieron a servir al gobierno de facto, pueden revisarse en Domingo García Rada, *Memorias de un juez*, Editorial Andina S. A., Lima, 1978, pág. 171 y sgtes.

Sayán Álvarez brindaba las razones por las que el Poder Judicial no extendía la aplicación de la *judicial review* al ámbito del derecho público:

(...) los jueces deben encontrar expresamente reconocida su competencia para conocer en esta clase de cuestiones y la amplitud de sus facultades que se les otorgan para decidir sobre el fondo de las mismas. La previsión aconseja que estos problemas sean resueltos cuanto antes, expresa y técnicamente por el Derecho Constitucional positivo, en pautas estables y permanentes (...) ¹³⁷.

Sostenía Sayán que, a diferencia del Código Civil, la Constitución de 1933 no había contemplado que los jueces prefirieran la aplicación de la Constitución sobre la ley que se le opusiera. Y recordaba que, si bien en el derecho privado estas omisiones podían integrarse

a través de la aplicación de la jurisprudencia, según los principios generales del derecho o la doctrina de los especialistas, la aplicación del mismo procedimiento en el campo constitucional es muy discutible. El Derecho Constitucional, que por su naturaleza es de orden público interno, establece la organización social y política del país, estructurando los órganos del Estado con las atribuciones que a cada uno otorga y reconoce; a su vez, en favor de los ciudadanos, los derechos fundamentales que les corresponden y las garantías que los amparen en casos de posibles excesos de la ley y de su aplicación... La ausencia de pautas en la carta política que prevean la solución cuando estos derechos y garantías entran en conflicto, no tiene los caracteres de una omisión involuntaria del legislador, y por lo tanto, no puede subsanarse con la jurisprudencia, ni con la doctrina, ni tampoco con el Derecho Constitucional... ¹³⁸.

137 “Memoria del señor presidente de la Corte Suprema de la República doctor don Carlos Sayán Álvarez leída en la ceremonia de apertura del año judicial de 1958”, en *Anales Judiciales de la Corte Suprema de la República. Año Judicial de 1957*, t. LII, Imprenta Carreras, Lima, 1958, pág. 297.

138 *Ibidem*, pág. 297-298.

BIBLIOGRAFÍA

Álvarez, Wilver (compilador), *Congreso Constituyente del Perú 1822-1823. Actas y extractos de sesiones del debate constituyente*, Fondo Editorial del Tribunal Constitucional, Lima, 2024.

Álvarez, Wilver (compilador), Convención Nacional 1855-1857, *Actas y extractos de sesiones. Debate Constituyente. I. Bases de la Constitución*, inédito.

Américo, “El problema político y su solución según la doctrina de la América Republicana”, en *El Comercio*, del 25 de mayo de 1859.

Anales Judiciales de la Corte Suprema de la República. “*Memoria del señor presidente de la Corte Suprema de la República doctor don Carlos Sayán Álvarez leída en la ceremonia de apertura del año judicial de 1958*”, en *Año Judicial de 1957*, t. LII, Imprenta Carreras, Lima, 1958.

Asamblea Nacional, *Proyecto de reforma de la Constitución del Perú presentado por la Comisión de Constitución*, en Asamblea Nacional de 1919, *Mensajes y discursos*, Imprenta Torres Aguirre, Lima, 1919.

Asamblea Nacional, *Diario de los Debates de la Asamblea Nacional de 1919*, primer y segundo volumen, Imprenta Torres Aguirre, Lima, 1920.

Ayarza, Víctor E., *Reseña histórica del Senado del Perú*, Imprenta Torres Aguirre, Lima, 1921.

Basadre, Jorge, *Historia de la República (1822-1933)*, t. I y X, Editorial Universitaria, Lima, 1983.

Bolívar, Simón Discurso del Libertador al Congreso Constituyente de Bolivia, en *Proyecto de Constitución para la República de Bolivia y Discurso del Libertador*, Impreso por S.S. Fox, Bogotá, 1826.

Brown, Angus Harwood, “Sieyes’s Constitutional Jury, the Pennsylvania Council of Censors, and the Debate on the Conservative Power in the French Revolution”, en *Journal of the History of Ideas*, vol. 85, núm. 3, 2024.

Cámara de Senadores, *Diario de los Debates del Congreso de 1888*, Lima, 1889.

Casós, Fernando, *Discursos pronunciados en el Congreso Constituyente de 1867*, compilados y anotados por Evaristo San Cristóbal, t. II, entrega 1, Imprenta Eduardo Rávago, Lima, 1926.

Comisión de Constitución, “Nota con que la Comisión de Constitución presentó al Congreso el Proyecto de Constitución Política que se le encargó”, en *Proyecto de Constitución Política presentado al Congreso Jeneral por la Comisión respectiva*, Imprenta de la Instrucción Primaria, Lima.

Comisión Nacional del Sesquicentenario de la Independencia del Perú, *Colección Documental de la Independencia del Perú. Los ideólogos. volumen 9. José Faustino Sánchez Carrión*, t. 1, Lima, 1974

Comisión Reformadora del Código Civil Peruano, *Actas de las sesiones de la Comisión Reformadora del Código Civil Peruano*, primer fascículo, Imprenta El Progreso Editorial, Lima, 1923.

Congreso Constituyente del Perú, *Diario de las discusiones y actas*, t. 2, núm. 1, Imprenta de D. Manuel del Río, Lima, 1822.

Consejo de Estado de la República del Perú a la Convención Nacional, *Mensaje*, Imprenta Constitucional de Juan Calorio, Lima, 1833.

Consejo de Estado, *Razón documentada que el Consejo de Estado da de sus actos a la presente legislatura. Año de 1851*, Imprenta de J. M. Masías, Lima, 1851.

Convención Nacional, *Diario de Debates*, t. 1, núm. 9, del 19 de diciembre de 1833.

Convención Nacional 1855-1857, *Actas oficiales y extractos de las sesiones en que fue discutida la Constitución de 1860*, Empresa Tipográfica Unión, Lima, 1911.

Escudero, Ignacio, *Exposición que hace el diputado Ignacio Escudero ante la nación i la provincia de Piura de sus tareas parlamentarias en la Convención Nacional de 1855*, Impreso por Miguel Vásquez, Piura, 1858.

Exposición de Motivos del Anteproyecto de Constitución, Imprenta Torres Aguirre, Lima, 1931.

Fregoso, Edoardo, *Controllare la legge. Costituzioni e prassi tra XVIII e IXI secolo*, Cedam, Padova, 2008.

García Belaunde, Domingo, *El habeas corpus interpretado*, PUCP, Lima, 1971.

García Belaunde, Domingo, “El constitucionalismo peruano en la presente centuria”, en *Derecho*, núm. 43-44, PUCP, Lima, 1989-1990.

García Belaunde, Domingo, “Los inicios del constitucionalismo peruano (1821-1842)”, en *Ayer. Revista de Historia Contemporánea*, 8, núm. 4, Madrid, 1992.

García Belaunde, Domingo, *Las constituciones del Perú*, JNE, Lima 2016.

García Rada, Domingo, *Memorias de un juez*, Editorial Andina S. A., Lima, 1978.

Gargarella, Roberto, *La sala de máquinas de la Constitución*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2025.

Jamanca Vega, Marco Antonio *Los orígenes del régimen constitucional peruano. La Constitución de 1823 como fórmula de transición político constitucional*, Palestra, Lima, 2024.

Lama, Juan. F, “Una cuestión constitucional”, en *La Gaceta Judicial. Diario de Legislación y Jurisprudencia*, t. 1, núm. 14, Lima, 22 de enero de 1874.

Lorente Sariñena, Marta, *Las infracciones a la Constitución de 1812*, CEC, Madrid, 1988.

Masías, Felipe, *Breves nociones de la ciencia constitucional*, CEC, Lima, 2015.

Middendorf, Ernest, *Perú. Observaciones y estudios del país y sus habitantes durante una permanencia de 25 años*, t. 1, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, 1973.

Morabito, Marcel, *Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a nos jours*, LGDJ, Paris, 2014.

Moreno, J. Feliz *Proyecto de Reforma de la Constitución de 1856*, Imprenta de, Lima, 1860.

Muñoz Machado, Santiago, *Vieja y nueva Constitución*, Crítica, Barcelona, 2016.

Pacheco, Toribio, *Tratado de derecho civil*, t.1, 2da. edición, Imprenta del Estado, Lima, 1872.

Pacheco, Toribio, *Cuestiones constitucionales*, CEC, Lima, 2015.

Paniagua, Valentín “El derecho de sufragio en el Perú”, en *Elecciones*, año 2, núm. 2, Lima, 2003.

Paniagua, Valentín, “El proceso constituyente y la Constitución vitalicia (bolivariana) de 1826 (I)”, en *Historia Constitucional. Revista Electrónica de Historia Constitucional*, núm. 8, 2007, en <http://hc.rediris.es/08/index.html> (consultado el 10 de febrero de 2026)

Paredes Ruiz, Agustín, *El gran mariscal Agustín Gamarra en Huancayo y la Carta Política de 1839*, Librería Liaque, Huancayo, 1944.

Pardo, Felipe, *Proyecto de Constitución Política escrito por el Sr. D. Felipe Pardo y presentado a la Convención Nacional por los ss. Diputados Quiros, Babilon, Terri (D. J.) y Terri (D. J. M) y Tejada con algunas explicaciones y comentarios por José A. de Lavalle*, segunda edición, Tipografía de Aurelio Alfaro, Lima, 1859.

Peralta Ruiz, Víctor, “La vida política”, en C. Contreras Carranza, *Perú. Crisis imperial e independencia, 1808-1830*, T. 1, Taurus - Fundación Mapfre, Madrid, 2013.

Planas Silva, Pedro. “El caso ‘Luis Pardo’. Leading case sobre el control de inaplicabilidad de las leyes en el Perú”, en *Ius et Veritas*, núm. 25, Lima, 2002.

Prado, Javier, *La nueva época y los destinos históricos de los Estados Unidos*, Casa Editora Emp. Tip. Unión, Lima, 1919.

Ramos Núñez, Carlos, *Historia del derecho civil peruano. Siglos XIX y XX*, t. VI, vol. 3, Fondo Editorial de la PUCP, Lima, 2015.

Ramos Núñez, Carlos, *Ley y justicia en el oncenio de Leguía*, Fondo Editorial de la PUCP, Lima, 2015.

Ramos Núñez, Carlos, *Las constituciones del Perú*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - Tribunal Constitucional, Lima 2017.

Sala i Vila, N., “Quedarán ya para el polvo y el olvido: las elecciones a diputados a las Cortes españolas en el Perú, (1810-1824)”, en A. Martínez Ríaza, *La independencia inconcebible. España y la ‘pérdida’ del Perú (1820-1824)*, PUCP, Lima, 2014.

Seoane, “Dictamen fiscal. Las leyes anticonstitucionales carecen de aplicación en la administración de justicia”, en *Revista Peruana de Derecho Constitucional*, N° 17, Lima, 2024.

Sieyès, Emmanuele, *Escritos y discursos de la Revolución*, CEC, Madrid, 2007.

Sobrevilla Perea, Natalia, “Entre proclamas, actas y una capitulación: la independencia peruana vista en sus actos de fundación”, en su libro *La nación subyacente*, Editorial Debate, Lima, 2024.

Soria, Daniel, *Los mecanismos iniciales de defensa de la Constitución en el Perú: el poder conservador y el Consejo de Estado (1839-1945)*, tesis para optar el título profesional de abogado, PUCP, Lima, 1997.

Troper, Michel “*La máquina y la norma. Dos modelos de Constitución*”, en su libro *Ensayos de teoría constitucional*, Fontamara, México, 2004.

Troper, Michel, *La separazione dei poteri e la storia costituzionale francese*, Edizioni Scientifiche Italiane, Milano, 2005.

Troper, Michel, “Sieyès et la hiérarchie des normes”, en Pierre-Yves Quiviger, Voincent Denis et Jean Salem (sous la direction de), *Figures de Sieyès*, Publications de la Sorbonne, Paris, 2008.

Urueña Cervera, Jaime, *Bolívar republicano. Fundamentos ideológicos e históricos de su pensamiento político*, Ediciones Aurora, 3ra. edición, Bogotá, 2019.

Villarán, Luis Felipe, “Autoridad de la ley”, en *La Gaceta Judicial. Diario de Legislación y Jurisprudencia*, t. 1, núm. 90, Lima, 8 de mayo de 1874.

Villarán, Manuel Vicente, “El Gobierno de los Estados Unidos”, en Lawrence Lowell y Manuel Vicente Villarán, *Los Gobiernos de Inglaterra, Francia y Estados Unidos*, Librería Francesa Científica, Lima, 1926.

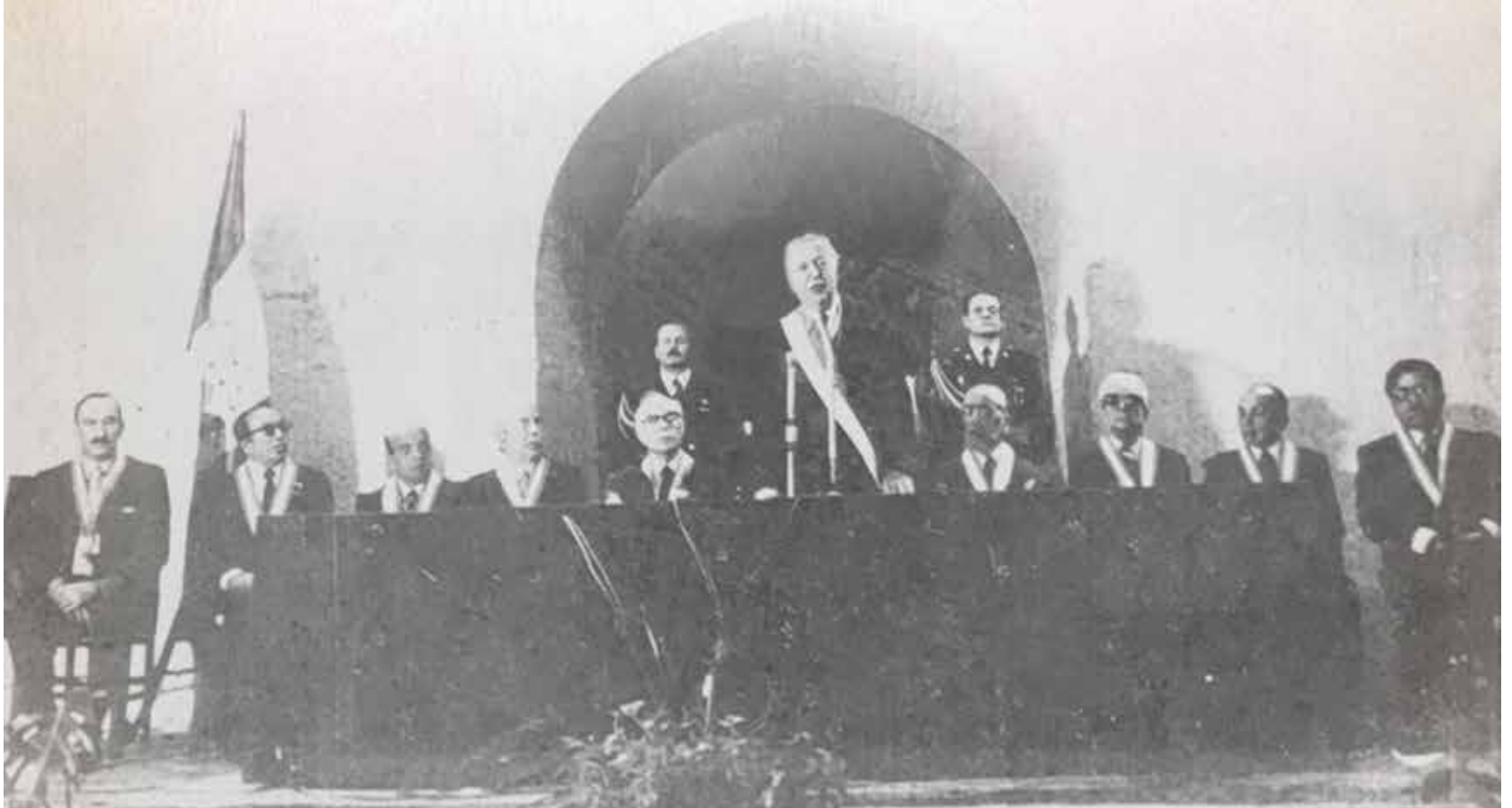
Villarán, Manuel Vicente, *Cuestiones generales sobre el Estado y el Gobierno*, Librería e Imprenta Gil, 2da. edición, Lima, 1936.

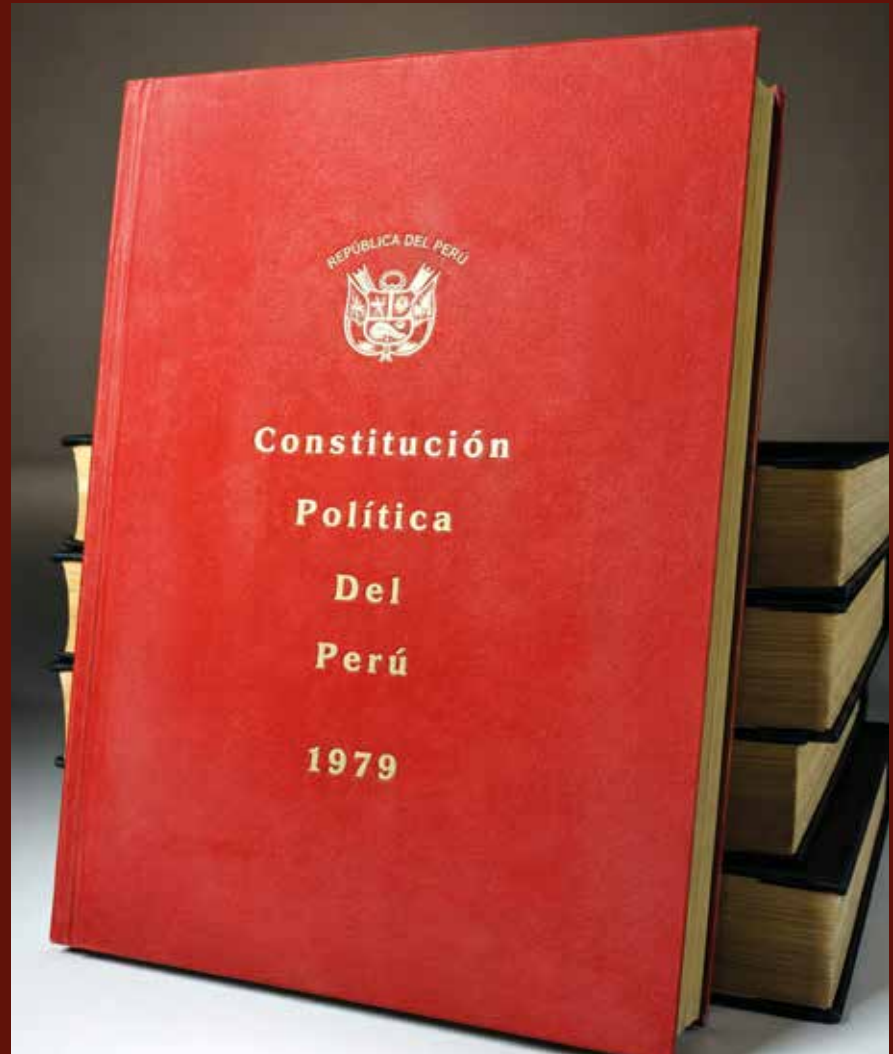
Villarán, Manuel Vicente, “La Constitución de 1828”, en *Páginas escogidas*, Talleres Gráficos P. L. Villanueva, Lima, 1962.

Villarán, Manuel Vicente, *Lecciones de derecho constitucional*, PUCP, Lima, 1998 (son sus lecciones de clases dictadas en el segundo semestre de 1915).

CAPÍTULO II

El Tribunal de Garantías Constitucionales y la Constitución de 1979





Portada de la Constitución de 1979
Archivo del Congreso de la República



Medalla conmemorativa de la Constitución de 1979

Álvarez Arrasco, Ricardo, 2021, p. 244

CAPÍTULO II

El Tribunal de Garantías Constitucionales y la Constitución de 1979

El Tribunal de Garantías Constitucionales fue creado en la Constitución Política del Perú de 1979. Si bien no tuvo una existencia larga por cuanto fue desactivado como consecuencia del golpe de estado del 5 de abril de 1992, meses antes de cumplir diez años de funcionamiento, su importancia radica en que fue el primer órgano constitucional habilitado para ejercer el control concentrado de la constitucionalidad en nuestra República. Vale decir, una entidad especializada con facultades para conocer de forma exclusiva el proceso de inconstitucionalidad contra leyes o normas con rango de ley contrarias a la Constitución y con capacidad de expulsarlas del ordenamiento jurídico por medio de sus sentencias. Es el antecedente directo de nuestro vigente Tribunal Constitucional, creado en la Constitución de 1993.

El artífice de la creación del Tribunal de Garantías Constitucionales fue el constituyente Javier Valle-Riestra, quien planteó la propuesta en la Asamblea Constituyente de 1978-1979, encargada de redactar la Constitución de 1979. Esta tuvo acogida. En las líneas siguientes, se describe el contexto que llevó a la instauración de esta institución de control constitucional en el Perú.

II.1. LA INSTAURACIÓN DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE 1978-1979

Como paso previo, resulta necesario contextualizar el marco político-social vivido por nuestro país en los años sesenta y setenta del siglo pasado, conducente de la instalación de la Asamblea Constituyente de 1978-1979.

II.1.1. Antecedentes: el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada (1968-1980)

El 3 de octubre del año 1968, el jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, general del ejército Juan Velasco Alvarado, lideró un golpe de Estado que derrocó al Gobierno constitucional del entonces presidente Fernando Belaunde Terry, elegido democráticamente en 1963¹.

El golpe militar marcó el inicio del denominado Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada (GRFA), un Gobierno institucionalmente militar que se extendió por 12 años y en el cual se distinguen dos fases o etapas: la primera, de signo reformista, de 1968 a 1975, presidida por Velasco Alvarado, y la segunda, de 1975 a 1980, de signo conservador, pero sin dismantelar las

¹ Rojas Rojas, Rolando. *Los años de Velasco (1968-1975)*. IEP, Lima, 2021, p. 23: La planificación del golpe estuvo a cargo de un grupo muy pequeño de militares: Velasco, los generales Edgardo Mercado Jarrín, Ernesto Montagne, Alberto Maldonado Yáñez y Alfredo Arrisueño, así como los coroneles Enrique Gallegos, Leónidas Figueroa, Jorge Fernández Maldonado y Rafael Hoyos. Velasco dirigió personalmente desde el Centro de Instrucción Militar (CIMP) la operación para deponer a Belaunde. Cuerpos del Ejército ocuparon de manera simultánea las instalaciones del Congreso, del Ministerio Público y de la radio nacional. Solo una vez que el éxito del golpe estuvo asegurado, Velasco invitó a la Marina y a la Fuerza Aérea a incorporarse a la Junta Militar. Ni aun entonces consiguió unanimidad. El comandante general de la Marina, Mario Castro de Mendoza, solicitó en señal de disconformidad su pase al retiro, y fue reemplazado por Raúl Ríos Pardo de Zela. Solo en horas de la tarde, después de ásperas negociaciones, ambas ramas de las Fuerzas Armadas aceptaron integrar la Junta.



El ejército ingresando a Palacio de Gobierno durante el golpe de Estado contra el presidente Belaunde Terry en 1968.

Golpe militar de 1968, por Nando M. G, vía wikimedia Commons, bajo licencia CCBY2.0 (imagen mejorada)
(www.flickr.com/photos/144155804@no2150543574742)

reformas, encabezada por el general Francisco Morales-Bermúdez Cerrutti.

Como una de sus primeras medidas, el nuevo Gobierno militar emitió el Estatuto del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada, promulgado mediante el Decreto Ley 17063, cuyo primer artículo dispuso que el Gobierno Revolucionario asumía “la responsabilidad de la dirección del Estado, con el fin de encauzarlo definitivamente hacia el logro de los objetivos nacionales”². En ese marco, la llamada Junta Revolucionaria asumió las funciones ejecutivas y legislativas, que ejercía mediante la figura de los decretos ley. El Estatuto estableció también que la Constitución

de 1933 mantendría su vigencia en tanto no se opusiera a los objetivos del GRFA. De esta manera se estableció la prelación del Estatuto sobre la Constitución de 1933. Como señala Borea,

Cuando el (...) Gobierno militar tomó el poder en 1968, no declaró que sus acciones se ceñirían a lo establecido en la Constitución del Estado, tal como había sido tradicional en anteriores pronunciamientos militares. La Constitución, de acuerdo a lo establecido por los mismos militares, fue subordinada a los no bien definidos objetivos del “Gobierno Revolucionario”³.

- 2 Pásara, Luis. *Velasco: el fracaso de una revolución autoritaria*. Fondo Editorial PUCP, Lima, 2019, p. 21, señala que el proyecto militar estuvo orientado a: (i) la extirpación de la llamada oligarquía de base terrateniente; (ii) la implantación de un conjunto de reformas dirigidas a “homogeneizar” el país en términos de distancias sociales para eliminar los focos de tensión social que contraría el logro de la seguridad nacional; (iii) el desarrollo de una posición internacional propia, que afirme la soberanía nacional contra el hegemonismo estadounidense, en procura de una mejor base de negociación económica y política.
- 3 Borea Odría, Alberto. *La Constitución del Perú y el Art. 50 del Estatuto del Gobierno Militar de 1968*. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/5861/5855>

Desde su primer año en el poder, los militares del GRFA adoptaron medidas reformistas radicales como la expropiación y toma de la refinería de Talara de la International Petroleum Company (IPC), a seis días del golpe de estado, declarando nulo el acuerdo del régimen de Belaunde con la IPC sobre los yacimientos de La Brea y Pariñas, en el desierto de Talara.

El 24 de junio de 1969, decretaron la más radical reasignación de la propiedad en el Perú desde la Independencia: la reforma agraria⁴.

Hacia mediados de la década de los setenta, el régimen militar comenzó a desgastarse aceleradamente, particularmente con la autoritaria expropiación de los diarios de circulación nacional, en julio de 1974, así como por el impacto de una seria crisis económica, hechos que generaron como consecuencia que en agosto de 1975 se inicie la *segunda fase* del régimen, liderada por el general Morales Bermúdez. Durante su gobierno, grandes huelgas paralizaron el país entre 1976 y 1978, mostrando el poder de los sindicatos. Esta situación llegó a su punto más alto con el paro nacional del 19 de julio de 1977. Parecía el derrumbe del Gobierno militar, que —como tabla de salvación— anunció elecciones para una Asamblea Constituyente de 100 miembros que redactase una nueva Carta Magna, que incorporaría las reformas realizadas por los militares desde 1968⁵.

II.1.2. La transición hacia la democracia

La Asamblea Constituyente de 1978-1979 fue convocada por el Decreto Ley 21949, publicado el 5 de octubre de 1977. Posteriormente, el 17 de noviembre de 1977 el Gobierno militar publicó el Decreto Ley 21995, que reguló diversos aspectos sobre las elecciones, como los requisitos, impedimentos y prerrogativas de los representantes a la Asamblea Constituyente, la participación del Jurado Nacional de Elecciones y el procedimiento de elección.

Las elecciones se realizaron el día 18 de junio de 1978. Fueron elegidos 37 representantes del Partido Aprista Peruano; 25 representantes del socialcristiano

Partido Popular Cristiano; 12 representantes del Frente Obrero Campesino Estudiantil Popular —frente de partidos de ultraizquierda—; 6 representantes del Partido Comunista Peruano; 6 representantes del Partido Socialista Revolucionario, identificado con el reformismo militar; 4 representantes de la izquierdista Unidad Democrática Popular; 4 representantes del Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos; 2 representantes del Partido Demócrata Cristiano, identificado con la ideología de la *primera fase*; 2 representantes de la Unión Nacional Odriísta y 2 representantes del Movimiento Democrático Pradista, ambos partidos conservadores.

Víctor Raúl Haya de la Torre, líder del Apra, fue elegido con la más alta votación popular, y se decidió por mayoría que presidiera la Asamblea Constituyente⁶. Lo acompañaron Luis Alberto Sánchez del Apra, como primer vicepresidente, y Ernesto Alayza Grundy del Partido Popular Cristiano, como segundo vicepresidente. En su discurso de apertura, pronunciado en las instalaciones del Congreso de la República el día 28 de julio de 1978, Haya de la Torre les expresó a sus colegas asambleístas, entre otras cosas, que:

Nos aguarda la tarea de cristalizar, en principios precisos y en instituciones modernas, esos ideales de democracia y justicia social, de pan con libertad, que fueron guía y bandera de varias generaciones de nuestro país⁷.

En las sesiones de la Asamblea Constituyente, que culminó su labor el 13 de julio de 1979, se evidenció la urgente necesidad de limitar el poder y de implementar un sistema de garantías que asegurase la democracia, la institucionalidad y la protección de los derechos fundamentales. De otro lado, el poder del presidente de la República fue reforzado, disminuyendo el del Congreso. Estas ideas influyeron en la redacción del texto constitucional, al que se le incorporó una parte dogmática en la que se establecían los derechos fundamentales de la persona, se incorporaron mecanismos procesales o garantías para la protección de la Constitución, y se reconoció la jurisdicción

4 Chocano, Magdalena y Contreras, Carlos. *Nueva Historia del Perú Republicano, Tomo 5. El desafío de la revolución. Reforma, nacionalismo y subversión (1956-1990)*. Derrama Magisterial, Lima, 2022, p. 96.

5 *Ibidem*, p. 104.

6 Haya de la Torre obtuvo 65 votos, Genaro Ledesma Izquieta, del FOCEP, su contrincante, 16 votos. 4 votos fueron en blanco. Cfr. Congreso de la República. Diario de debates de la Asamblea Constituyente 1978, p. 23.

7 Congreso de la República. Diario de debates de la Asamblea Constituyente 1978, *op. cit.*, p. 32.



Javier Valle-Riestra
en una intervención
ante la asamblea
constituyente
1978-1979.

Fuente: *El Peruano*

supranacional. Asimismo, se incluyó un órgano autónomo con la facultad de velar por los derechos humanos y controlar la constitucionalidad de los actos del Estado: el Tribunal del Garantías Constitucionales⁸.

II.2. EL TGC DURANTE EL DEBATE CONSTITUYENTE DE 1978-1979

II.2.1. El aporte de Javier Valle-Riestra

La creación de un tribunal dedicado a la defensa de la supremacía constitucional era una idea que se comenzó a concretar en las constituciones del siglo XX. Sin embargo, en el Perú estas ideas permanecieron en el plano de la doctrina hasta la Constitución de 1979.

A este respecto, García Belaunde menciona como antecedentes la ponencia de Raúl Ferrero Rebagliati, titulada “El control de la constitucionalidad de las leyes”, publicada en la *Revista Jurídica del Perú* (núm. III, julio-

setiembre de 1960), en la cual propuso la creación de un Tribunal Constitucional para el Perú; y también la ponencia de José León Barandiarán, denominada “El control de la constitucionalidad y de la legalidad”, publicada en la *Revista del Foro* (núm.1, enero-junio de 1969), en el mismo sentido. Posteriormente, a estos aportes se sumó la ponencia del propio García Belaunde, rotulada “La jurisdicción constitucional en el Perú”, presentada en el II Coloquio Iberoamericano de Derecho Constitucional, realizado en Bogotá en noviembre de 1977, y publicada en la *Revista de la Universidad Católica* (núm. 3, 15 de mayo de 1978)⁹. La propuesta del doctor García Belaunde constituye un primer aporte teórico doctrinario sobre la creación de la institución.

Con relación al aporte de Ferrero Rebagliati, el jurista hizo una revisión de la evolución del control de constitucionalidad y sostuvo que tal control es un mecanismo “para evitar los excesos del poder y garantizar

8 García Belaunde, Domingo. *La Constitución en el péndulo*. <https://garcibelaunde.com/wp-content/uploads/2024/05/D.G.B.-LA-CONSTITUCION-EN-EL-PENDULO.pdf>

9 García Belaunde, Domingo. Nota al pie (4). “La influencia española en la Constitución peruana”. En: *Teoría y práctica de la Constitución peruana*. Tomo I. Editorial y Distribuidora de Libros S. A., Lima, 1989, p. 288.



Raúl Ferrero
Rebagliati,
precursor de
la creación de
un Tribunal
Constitucional en
1960

Fuente: *alcheron.com*

los derechos individuales”¹⁰. Como punto de partida, analizó brevemente la doctrina de la revisión judicial de las leyes, originada en el sistema jurídico estadounidense a partir del caso *Marbury vs. Madison*. Al respecto, advirtió que este modelo, si bien ha permitido el desarrollo del Estado de derecho en Estados Unidos, requiere un “largo ejercicio de instituciones libres y un alto índice de madurez cívica”¹¹.

A continuación, precisó que este modelo de control constitucional había sido adoptado por varios países de América, incluyendo el Perú, mientras que en Europa se optó por tribunales constitucionales especializados. A su criterio, el modelo difuso acogido en nuestro país implicaba que el control estaba supeditado al sentido de responsabilidad de los jueces al ejercer su función, por lo que consideraba necesario crear un órgano especial para asegurar la supremacía constitucional y evitar que el Poder Judicial se involucre en temas políticos. Propuso entonces una reforma constitucional que incorpore un Tribunal Constitucional.

Su propuesta fue materia de debate en el “Fórum sobre Inconstitucionalidad de las Leyes”, llevado a cabo entre agosto y setiembre de 1960 en el Colegio de Abogados de Lima. En este evento, el doctor Raúl Ferrero Rebagliati presentó una propuesta mejorada y defendió su tesis, pero perdió el debate contra la posición que proponía el jurista Alfonso Benavides Correa: una reforma constitucional en favor del control de constitucionalidad a cargo de la Corte Suprema.

Por otra parte, José León Barandiarán, nueve años después, presentó en el Congreso Nacional Extraordinario de Abogados, realizado en febrero de 1969, un anteproyecto de incorporación a la Constitución de un título dedicado a lo que él denominaba “El Tribunal de Control de Constitucionalidad y de Legalidad”. En su ponencia sostuvo que si bien el Poder judicial podría conocer en vía de excepción la incompatibilidad de una ley con la Constitución, y en ese sentido, inaplicarla en el caso concreto, la declaración general de inconstitucionalidad de una ley no debía corresponder al Poder

10 Ferrero Rebagliati, Raúl. “El control de constitucionalidad de las leyes”. En: *Revista Jurídica del Perú*, N° III, Lima, 1960. Republicado en: *Revista Peruana de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales. Lima, 2020, p. 521.

11 Ferrero Rebagliati, Raúl. *Op. cit.*, p. 524



José León Barandiarán, precursor de la creación de un Tribunal Constitucional en 1969

Fuente: *Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 1950*

Judicial. En esa línea, consideraba indispensable que esta facultad estuviera reservada para un órgano estatal independiente tanto de los poderes que producen las normas como de aquellos encargados de aplicarlas. Esta propuesta tampoco se materializó.

Es recién en la Asamblea Constituyente de 1978-1979 que estas discusiones finalmente dieron un paso más adelante e ingresaron al debate constituyente. En ese marco, el tribuno Javier Valle-Riestra González Olaechea cumplió un papel fundamental en el debate sobre la incorporación del Tribunal de Garantías Constitucionales al texto constitucional. Fue el principal artífice de la creación y el diseño de este órgano¹².

Nacido en Lima el 5 de enero de 1932, Valle-Riestra fue un destacado abogado, político y ferviente defensor de los derechos humanos, del Estado constitucional de derecho y de la democracia. Un aspecto esencial es que desarrolló toda su actividad política a través del Partido Aprista Peruano, agrupación por la cual fue elegido miembro de la Asamblea

Constituyente de 1978-1979. Su firme oposición al régimen militar instaurado tras el golpe de Estado de 1968 le costó la apertura de un proceso penal en su contra por presuntamente haber conspirado contra la reforma agraria.

En consecuencia, no tuvo más opción que autoexiliarse en España, en donde ejerció profesionalmente como abogado. Además, en palabras de César Ochoa Cardich, magistrado del Tribunal Constitucional, “su salida del Perú tampoco significó el abandono de la vida política, pues desde el exterior continuó denunciando enérgicamente las vulneraciones a la democracia, a los derechos humanos y a la Constitución por parte del régimen militar”¹³. Su exilio, asimismo, le permitió conocer el funcionamiento de instituciones propias del constitucionalismo europeo de la época, y en particular, del español. Tras el inicio del proceso de transición democrática, Valle-Riestra retornó al Perú en 1976 y, posteriormente, fue elegido miembro de la Asamblea Constituyente por el Partido Aprista.

¹² *Loc. cit.*

¹³ Ochoa Cardich, César. Presentación: “Javier Valle-Riestra: el tribuno radical defensor de la democracia y de los derechos fundamentales”. En: *La responsabilidad constitucional del jefe de Estado*. Fondo Editorial del Tribunal Constitucional, 2025, p. 23.



Instalación de la Asamblea Constituyente de 1978-1979

Fuente: *Archivo Histórico de El Peruano*

El aporte de Valle-Riestra en la Asamblea resultó, en consecuencia, especialmente relevante a la luz de la experiencia adquirida en sus años radicados en Europa. Contribuyó con ideas e instituciones especialmente innovadoras en materia de tutela de los derechos humanos, pero que ya se contemplaban en los ordenamientos jurídicos europeos, entre ellas, un tribunal que siguiendo el modelo kelseniano garantizara la defensa de la Constitución.

Cuando se formaron las comisiones especiales en la Asamblea Constituyente, integró la comisión encargada del proyecto de capítulo sobre los “Derechos y Deberes Fundamentales – Garantías”, que sería posteriormente debatido en la Comisión Principal de Constitución. Desde el comienzo, Valle-Riestra sostuvo en múltiples ocasiones la necesidad de incorporar el Tribunal de Garantías Constitucionales

en el proyecto de Constitución, por cuanto consideraba indispensable la creación de un órgano autónomo y especializado encargado del control constitucional, independiente del Poder Judicial. En sus propias palabras:

... la experiencia totalitaria que hemos tenido debe dar lugar a la estructuración del Tribunal de Garantías Constitucionales. Debemos evitar toda forma de coacción, que los magistrados si se actualizan, elijan a terceros; y debemos ir a la fórmula única, que es viable, la de este ente autónomo y funcional (...) ¹⁴.

Su propuesta no fue fácilmente aceptada. Durante los debates, algunos constituyentes se mostraron escépticos respecto de esta idea. De hecho, en la ponencia inicial que elaboró su partido sobre el capítulo del Poder Judicial, se le atribuía la

14 Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente (1978-1979). Diario de los Debates, tomo III, p. 200.

función de actuar como un Tribunal de Garantías Constitucionales a la Corte Suprema¹⁵. Frente a ello, Valle-Riestra se pronunció abiertamente en contra, y abogó por la necesidad de separar la jurisdicción constitucional de la jurisdicción ordinaria.

Tras varias discusiones, Valle-Riestra insistió y presentó formalmente un proyecto de Tribunal de Garantías Constitucionales inspirado en el modelo español, y expuso, con la elocuencia que lo caracterizaba, un resumen de su contenido y sus fundamentos¹⁶. La presentación de este proyecto fue crucial: implicó, por un lado, la aceptación de la incorporación del TGC al proyecto de Constitución en elaboración, y marcó, por otro, el inicio del debate formal sobre su diseño institucional. El aporte de Valle-Riestra no se limitó entonces a una defensa abstracta de la figura, sino que se materializó en un proyecto detallado que fundamentó y sirvió de base para los debates posteriores.

II.2.2. Debates y aprobación del Tribunal de Garantías Constitucionales

La incorporación del TGC en la Constitución de 1979 fue el resultado de un proceso deliberativo complejo. El debate se desarrolló en dos espacios definidos: la Comisión Principal de Constitución y el Pleno de la Asamblea Constituyente.

Sin embargo, debemos precisar que, con el objetivo de ordenar la labor constituyente, el 8 de septiembre de 1978 la Asamblea aprobó primeramente el cuadro de comisiones especiales con sus correspondientes integrantes, las cuales tenían como función primordial elaborar proyectos sobre materias específicas del texto constitucional. En ese orden, la Comisión Especial N.º 3, encargada del tema “Derechos y Deberes Fundamentales-Garantías”, presidida por Mario Polar e integrada, entre otros, por Valle-Riestra, desempeñó un rol esencial en la



Luis Alberto Sánchez, presidente de la Comisión Principal de Constitución 1978-1979. Sentado a su lado el constituyente Javier Valle-Riestra.

Fuente: *El Peruano*

¹⁵ *Ibid.*, p. 158.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 353-354.

formulación de la propuesta del TGC. Constituyó así el principal espacio de reflexión sobre el modelo de justicia constitucional que debía adoptarse en el futuro¹⁷.

Las propuestas elaboradas por las comisiones especiales eran remitidas a la Comisión Principal de Constitución, presidida por Luis Alberto Sánchez, para que se articularan los aportes en un solo proyecto coherente. Este proceso fue enriquecido por una metodología participativa, pues se admitieron sugerencias de ciudadanos e instituciones para reforzar el carácter democrático del debate.

Como se podrá advertir, la fórmula del TGC pasó previamente por varios ajustes y modificatorias, como producto de las intervenciones, muchas veces encendidas, que se presentaron tanto en la Comisión Principal de Constitución como en la Asamblea Constituyente. Incluso el texto que primigeniamente remitió la comisión a la asamblea no fue el que finalmente se aprobó y apareció en la Carta del 79, todo lo cual se resume en los siguientes acápites, en los que se destacan los aspectos más relevantes de la discusión llevada a cabo.

II.2.3. Debate del TGC en la Comisión Principal de Constitución

La primera mención a la incorporación del TGC en la Comisión Principal de Constitución se dio en la sesión realizada el 27 de octubre de 1978. La ponencia de la Comisión Especial N.º 3 introdujo, de manera novedosa, la creación de un título independiente sobre “Garantías Constitucionales”, destinado a asegurar la protección jurídica de los derechos fundamentales, dentro del cual se incluyó, sin detallar sus características, un precepto que creaba un Tribunal de Garantías Constitucionales¹⁸.

La primera fricción en relación a la creación de este novedoso órgano surgió en la sesión del 31 de enero de 1979, fecha en la que Francisco Chirinos Soto, compañero aprista de Valle-Riestra, sostuvo que la comisión encargada del Poder Judicial, que él presidía, ya había proyectado una Corte Suprema con competencias para el control de constitucionalidad, por lo que consideraba que la eventual creación de un TGC debía discutirse en el capítulo correspondiente al PJ¹⁹.

Esta posición fue rechazada rotundamente tanto por Valle-Riestra como por Héctor Cornejo Chávez, asambleísta por la Democracia Cristiana, quien advirtió que conferir a la Corte Suprema la potestad de declarar la inconstitucionalidad de las leyes la convertiría en un “superpoder”, razón por la cual consideraba que el control debía ejercerlo un órgano autónomo. No obstante, otros constituyentes se inclinaron por la postura de Chirinos Soto, como su hermano Enrique y Ernesto Alayza Grundy, constituyente del PPC. En tal sentido, el presidente reservó el debate²⁰. Más adelante, en la sesión del 8 de febrero de 1979, se acordó que las normas relativas al TGC estarían ubicadas en título independiente²¹.

Días después, el 14 de febrero, Javier Valle-Riestra presentó formalmente un proyecto de TGC, en el que contemplaba sus atribuciones, naturaleza de sus decisiones, composición, forma de elección, etc.²² Concluida su exposición, se abrió el debate en esa sesión y continuó en sesiones posteriores. Este se centró en primer lugar en el número de sus miembros, y motivó que a la postre se modifique el artículo pertinente. Algunos constituyentes, como el señor Ortiz de Zevallos, consideraban que la propuesta de doce miembros podría afectar la operatividad del órgano, mientras que otros, como Luis Alberto Sánchez, defendían la propuesta al

17 *Loc. cit.*

18 Comisión Principal de Constitución... *Op. cit.*, tomo I, pp. 214-215.

19 *Ibid.*, tomo III, p. 61.

20 *Ibid.*, tomo III, p. 62.

21 *Ibid.*, tomo III, p. 254.

22 En su intervención, Valle-Riestra destacó que el Tribunal no era una creación nueva, sino una institución ya existente en diversos ordenamientos europeos, como Alemania, Italia y Francia, y explicó que estos sistemas contemplaban distintos mecanismos de control, tanto *ex ante* como *ex post* de la constitucionalidad de las normas, y tendría competencia para declarar la inconstitucionalidad de las leyes y resoluciones del Congreso, así como de los decretos, reglamentos y resoluciones del Poder Ejecutivo y de los demás entes públicos. Valle-Riestra explicó también que el Tribunal debía conocer, en vía de apelación, las acciones de *habeas corpus* y de amparo resueltas en la vía judicial. Ello lo fundamentó en la necesidad de aprovechar la estructura del Poder Judicial como instancia previa. Asimismo, según su proyecto, se conformaría por doce miembros elegidos de la siguiente forma: dos designados por la Federación Nacional de Colegios de Abogados; dos por el Consejo Nacional de la Magistratura, dos por el Senado, dos por la Cámara de Diputados, dos por la Corte Suprema y dos por las facultades de derecho. Al final, por recomendación del presidente Luis Alberto Sánchez, se formó una subcomisión de tres asambleístas (Valle-Riestra, Polar Ugarteche y Pedro Cáceres Velásquez), para que hagan ajustes al proyecto.

considerar que ello reflejaba la pluralidad del sistema democrático que se pretendía construir. Al final, luego de un breve intercambio de ideas, se aprobó la fórmula de doce miembros, designados por diversos órganos del Estado y entidades representativas²³.

Uno de los artículos más discutidos, modificado múltiples veces, fue el de las competencias del TGC. Valle-Riestra proyectó un TGC con muchas atribuciones que algunos consideraron excesivas. Estas, poco a poco, fueron recortándose a medida que intervenían los asambleístas y se lograba un consenso.

En el proyecto presentado, el TGC podía declarar la inconstitucionalidad de las leyes y resoluciones parlamentarias, pero también de decretos, resoluciones supremas, resoluciones ministeriales, reglamentos dictados por el Poder Ejecutivo, normas legales que expida la Administración Pública en general y resoluciones judiciales. Asimismo, contaba con la atribución de conocer las apelaciones de las resoluciones denegatorias de *habeas corpus*, del Consejo de la Magistratura en casos de destitución de magistrados y del JNE en caso de anulación de un proceso electoral; de resolver conflictos de competencia entre los niveles de gobierno; de conocer en última instancia los juicios criminales contra altos funcionarios del Estado; y hasta de absolver consultas del Ejecutivo y Legislativo sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley —lo que fue rápidamente retirado— y de tratados internacionales. En esta etapa del debate, la mayoría de estas amplias atribuciones fueron aprobadas en la comisión, algunas con ligeras modificaciones.

Otra discusión relevante se presentó en relación con el artículo 6° del proyecto, que disponía que la sentencia del TGC que declaraba fundada una demanda de inconstitucionalidad no tenía efectos

inmediatos, sino que sería notificada al Congreso para que, en un plazo de 45 días, aprobara una ley derogando la norma cuestionada²⁴. Al respecto, Valle-Riestra expuso que esta propuesta se debía a que se consideraba que el acto de la derogación de la ley era una atribución del Poder Legislativo, exclusivamente. Varios constituyentes, como Enrique Chirinos Soto, Polar Ugarteche, Rivera Tamayo y Salazar Penailillo, cuestionaron este artículo en intenso debate. Manifestaron que al compeler al Parlamento a derogar su propia norma se podía crear un conflicto de poderes, por lo que lo más adecuado sería que simplemente el TGC dictara su sentencia y que, luego de su publicación, la ley quedara automáticamente fuera del ordenamiento jurídico. No obstante esto, el artículo 6° fue aprobado sin modificaciones²⁵.

También se debatió en la Comisión Principal de Constitución la regulación del control de constitucionalidad en vía de excepción²⁶. El artículo fue aprobado, aunque con posterioridad fue materia de una reconsideración en la sesión del 19 de febrero de 1979. En aquella sesión, también se debatió y aprobó el artículo sobre los efectos de las sentencias que declaran la inconstitucionalidad de normas que no tenían rango de ley.

Culminadas las intervenciones, la Comisión Principal aprobó, en una primera etapa, los artículos del 1 al 9 del proyecto sobre el TGC. Sin embargo, el 6 de marzo de 1979 se realizó una nueva revisión del Título relativo a las Garantías Constitucionales. En dicha oportunidad, se suprimió el artículo referido a la vía de excepción, se mantuvieron los demás artículos y se fijó la sede del Tribunal en la ciudad de Arequipa, propuesta originaria del señor Lozada Stanbury²⁷. El texto fue posteriormente homologado con algunas modificaciones de redacción e integrado al proyecto constitucional, correspondiéndole los artículos 308 a

23 *Ibid.*, tomo III, pp. 387-389. El artículo aprobado en esa ocasión tenía la siguiente redacción: Artículo 1.- El Tribunal de Garantías Constitucionales se compone de doce miembros: Dos son designados por el Senado; uno por la Cámara de Diputados; tres por el Poder Ejecutivo; tres por la Corte Suprema de Justicia; uno por la Federación Nacional de Colegios de Abogados de la República; uno por el Consejo Nacional de la Magistratura; y uno por los programas universitarios de Derecho.

24 Artículo 6°.- El Tribunal comunicará al Presidente del Congreso la sentencia. El Congreso por el mérito del fallo aprobará una ley derogando o abrogando la norma anticonstitucional. En el caso de que transcurriesen cuarenticinco días y no se promulgase la derogatoria se entenderá abrogada o derogada *ipso jure* la norma declarada anticonstitucional. En este caso, el Tribunal ordenará publicar la sentencia en el diario oficial surtiendo sus efectos desde el día siguiente.

25 *Ibid.*, tomo III, pp. 414-420.

26 Es decir, la posibilidad de que, en procesos judiciales ordinarios, las partes alegaran la inconstitucionalidad de una ley y el juez elevara la cuestión al TGC, suspendiendo su decisión sobre el fondo del proceso.

27 Si bien Lozada Stanbury propuso que la sede estuviera en Arequipa, fue el asambleísta Townsend Ezcurra quien sostuvo ese día que debía ser así por “... la tradición jurídica, la tradición libertaria y la necesidad de descentralizar los poderes.”



Javier Valle-Riestra en una intervención ante la Asamblea Constituyente 1978-1979. Sentado abajo, el asambleista Chirinos Soto, detractor de la creación de un Tribunal de Garantías Constitucionales

Fuente: *El Peruano*.

315²⁸. En sesiones posteriores, se efectuó una última revisión de estos artículos, en la que se suprimió la competencia referida al conocimiento de juicios políticos.

El 27 de marzo de 1979 quedó concluido el proyecto de Constitución, que fue remitido al Pleno de la Asamblea Constituyente²⁹.

II.2.4. Debate en la Asamblea Constituyente

En la sesión del 2 de abril de 1979 se dio lectura en la Asamblea Constituyente al proyecto del texto de la Constitución elaborado por la Comisión Principal de Constitución. Con ello se dio inicio formal al debate constitucional en el Pleno, acordándose que la Asamblea se declarara en sesión permanente mientras durase la

discusión del texto constitucional, a fin de priorizar su aprobación dentro del plazo previsto.

El 1 de junio de 1979, se inició el debate sobre el TGC, con una nueva exposición del doctor Javier Valle-Riestra, quien, a nombre de la Comisión Principal, sustentó los fundamentos de su creación. Su principal argumento para no encomendar la defensa de la Constitución a la Corte Suprema era que esta función no podía ser confiada a quienes formaran parte de un organismo estatal que tiene como profesión la de administrar justicia y en el que el cargo es prácticamente vitalicio, pues, en sus palabras:

... el hombre que administra justicia humanamente se encuentra en esta alternativa, la de

²⁸ *Ibid.*, tomo IV, pp. 282- 306.

²⁹ Asamblea Constituyente de 1978-1979, Diario de los Debates, tomo V, p. 291. Debe precisarse que las reuniones de la Comisión Principal no cesaron, debido a que quedaron pendientes algunas correcciones al texto constitucional. Así, en la sesión de la Comisión Principal del 30 de marzo de 1979, se hicieron algunas enmiendas a los artículos para que el proyecto de Constitución estuviera listo para su exposición ante el referido Pleno.

defender el puesto o defender la Constitución³⁰.

En esa línea, sostuvo que era difícil que un juez, con una carrera judicial por delante, se enfrente al Parlamento al declarar que una ley emitida por este era contraria a la Constitución, de modo que, para evitar este enfrentamiento de poderes, lo mejor era despolitizar el Poder Judicial y, en consecuencia, encargar la defensa de la Constitución a personas con trayectoria democrática, desligadas del Poder Judicial y que integren un órgano independiente³¹.

Acabada la ponencia, el constituyente Róger Cáceres Velásquez resaltó que, si bien compartía el objetivo de asegurar la defensa de la Constitución y de las garantías constitucionales, no consideraba que la creación de un tribunal constitucional fuera la vía más adecuada para lograrlo. Cáceres Velásquez se mostró así como un férreo opositor de Valle-Riestra. Argumentó que aquella institución correspondía a ordenamientos europeos con un desarrollo institucional distinto al de América Latina, por lo que no se podía garantizar que fuera a funcionar exitosamente en el Perú. Asimismo, cuestionó que sus miembros podrían ser influenciados por incentivos políticos, lo que pondría en riesgo la defensa de los derechos fundamentales, y temía que el Tribunal se convirtiera en una instancia adicional que prolongue los procesos judiciales y reste autoridad a la Corte Suprema. Es por ello que defendía que la tutela de las garantías constitucionales debía recaer en el Poder Judicial, específicamente en la Corte Suprema, institución cuyos problemas históricos se debían a la falta de autonomía y de recursos en los regímenes autoritarios, mas no a la incapacidad de sus magistrados³².

Valle-Riestra replicó diciendo que ambos modelos de control constitucional, concentrado y difuso, eran fórmulas del derecho comparado, por lo que la crítica al carácter europeo del Tribunal era inconsistente. Además, citó la experiencia de la Corte Constitucional italiana para demostrar que, incluso siendo un país más litigante y con mayor población, no sufrió de sobrecarga procesal. Rechazó la idea de que el pueblo peruano se identifique históricamente con el Poder Judicial, y afirmó que este no ha sido un instrumento eficaz de protección de derechos. Por último, aclaró que la propuesta tenía

como fin reafirmar la supremacía de la Constitución tras la dictadura *velasquista*, y que si bien la Asamblea ha fortalecido al Poder Judicial dotándolo de autonomía, presupuesto y capacidad institucional, se había preferido no asignarle el control de constitucionalidad, para mantenerlo alejado de los enfrentamientos políticos y conservar la independencia de los magistrados. Luego de ello, los representantes de los partidos expusieron ampliamente sus apreciaciones y sus sugerencias para mejorar las disposiciones³³.

El debate se retomó el 4 de junio de 1979, día en que los representantes propusieron sus observaciones para mejorar el proyecto. Por ejemplo, el representante Malpica sugirió reducir el número de miembros a nueve, y que incluyera representantes del Poder Judicial, de los colegios profesionales, de las universidades, así como de obreros, campesinos y empleados. También propuso que la sede del Tribunal se estableciera en la ciudad de Lima y que se ampliara la legitimación para interponer la acción de inconstitucionalidad a cualquier diputado o senador.

El representante Roberto Ramírez del Villar coincidía con la necesidad de establecer un mecanismo de control de constitucionalidad. Preciso que se trataba de un acto de naturaleza política, independientemente de que fuera ejercido por la Corte Suprema o por un órgano autónomo. Expresó que estaba de acuerdo con crear un tribunal dedicado a la jurisdicción constitucional pero que estuviera integrado por miembros elegidos por los tres poderes del Estado (tres cada uno), con un mandato de nueve años renovable por tercios y con sede en la capital. Al respecto, Valle-Riestra precisó que ya se estaba presentando ante la Comisión Principal un proyecto sustitutorio de la célula constituyente aprista en el que los miembros serían elegidos por los poderes del Estado.

Seguidamente, el representante Cáceres Velásquez, fiel a su posición, presentó un dictamen en minoría de su autoría, lo cual desencadenó un interesante intercambio de ideas con el asambleísta Valle-Riestra, quien nuevamente replicó su propuesta. Cáceres Velásquez reiteró que el control constitucional de las leyes lo debía ejercer el Poder Judicial por varias razones. La primera, porque era lo más acorde a la tradición constitucional peruana, pues ya se había previsto en el

30 *Ibid.*, tomo VII, pp. 525.

31 *Ibid.*, tomo VII, pp. 520-526.

32 Esta postura fue compartida por el asambleísta Jesús Veliz.

33 Cabe destacar que entre las sugerencias más mencionadas estaba la reducción de la edad mínima para integrar el TGC, ya sea porque la población peruana predominante en ese momento era la juventud o para equipararla con los requisitos para ejercer cargos como el de senador o presidente de la República. También se plantearon modificaciones en la composición del Tribunal y en los mecanismos de designación de sus miembros.

Título Preliminar del Código Civil de 1936. Otra razón era que el Poder Judicial garantizaba decisiones más equilibradas por ser el ente especializado en resolver conflictos jurisdiccionales, integrado por jueces de carrera, alejados de la política. Además, explicó que los argumentos en contra de otorgarle esta atribución a la Corte Suprema no eran coherentes porque la debilidad de este órgano se debía a la falta de independencia, de recursos económicos y a facultades limitadas, lo cual se buscaba solucionar con la nueva Constitución. Advertía también que el TGC se convertiría en un superpoder, costoso y en una cuarta instancia judicial, perjudicial especialmente para los sectores más pobres³⁴.

Valle-Riestra respondió que otorgar a la Corte Suprema la facultad de declarar la inconstitucionalidad de las leyes sería seguir una tradición histórica marcada por la debilidad y falta de credibilidad del Poder Judicial en el Perú. Afirmó que el juez estaba condicionado por su sistema y que el control constitucional debía recaer en un órgano distinto, cuyos miembros no asuman los riesgos personales y políticos. Defendía al TGC como una jurisdicción especial para proteger las libertades y garantías constitucionales, aclarando que no sería un “superpoder” ni una tercera cámara, pues solo actuaría a pedido de sujetos legitimados y no derogaría las leyes, solo declararía la nulidad cuando sean contrarias a la Constitución. Además, negó que el Tribunal sea una institución ajena a la tradición latinoamericana, y citó precedentes como Cuba y Chile. Por último, sostuvo que sería un órgano híbrido, jurisdiccional y político, integrado por representantes de los tres poderes del Estado, destinado a defender la supremacía constitucional y los derechos fundamentales, mientras que el Poder Judicial debe mantenerse autónomo y concentrado en la justicia ordinaria.

Concluido el debate en el Pleno, algunas disposiciones fueron devueltas a la Comisión Principal para su perfeccionamiento. Por consiguiente, en la sesión número 61 de la Comisión Principal, del 5 de junio de 1979, la Comisión Especial dedicada al tema del TGC presentó un proyecto sustitutorio a nombre del Partido

Aprista. De acuerdo con este, se modificaron algunas disposiciones ya aprobadas. Entre las más resaltantes se encontraba el cambio en la composición inicial del TGC, optando por reducir el número de sus miembros a nueve, y cambiando su forma de elección a solo los poderes del Estado. Asimismo, se reconsideró que el periodo en el cargo sea de 6 años, que la renovación debía ser por tercios cada dos años, y que los miembros no eran reelegibles inmediatamente³⁵. Valle-Riestra argumentó que esta propuesta se debía a la necesidad de hacer énfasis en “... la no posibilidad de perennizarse en el cargo”³⁶. Con estas modificaciones, el artículo pertinente fue sometido a voto y se aprobó.

Después, se procedió a discutir en comisión el artículo referido a las atribuciones del TGC, lo que dio lugar a un extenso debate. El señor Alayza Grundy sostuvo que el TGC debía dedicarse casi exclusivamente a la declaración de inconstitucionalidad de las leyes y actos legislativos, y evitar conocer las denegatorias de amparos y *habeas corpus* porque ello sería ingresar al plano jurisdiccional, opinión compartida por Cáceres Velásquez. Valle-Riestra, Rivera Tamayo y Cornejo Chávez respaldaron el texto original, mientras que Ramírez del Villar sugirió delimitar las atribuciones de la manera más clara posible. Al concluir este intercambio de ideas, se procedió a someter a votación cada inciso. Como resultado, quedaron aprobadas las dos primeras atribuciones, con la modificación de que las resoluciones denegatorias de *habeas corpus* y amparo se conocerían solo en casación, y se suprimieron el resto de los incisos³⁷.

Ya en el Pleno, a propuesta de Enrique Chirinos Soto, se votó que la sede del TGC estuviera en la ciudad de Arequipa, lo que generó que se retomara el debate, pues si bien ya se había discutido ampliamente el tema y acordado que fuera la ciudad de Arequipa, algunos asambleístas discrepaban sobre la elección de la ciudad, de modo que propusieron que fuese la ciudad de Lima o de Trujillo³⁸. En la búsqueda de una forma conciliatoria, en la sesión número 69 de la Comisión Principal, el 18 de junio de 1979, se reformuló el artículo sobre la sede, aprobándose el siguiente texto: “La sede oficial

34 *Ibid.*, tomo VII, p. 559.

35 Aunque al día siguiente se acordó que se reelijan.

36 Comisión Principal de Constitución... *Op. cit.*, tomo VII, p. 544.

37 De lo narrado se evidencia que, en el curso del proceso deliberativo, las competencias inicialmente previstas para el Tribunal se fueron restringiendo progresivamente, lo que se debió, en gran medida, a la preocupación de varios constituyentes del riesgo que significaría otorgar facultades demasiado amplias a un órgano que recién se estaba formando y que ello generase fricciones con otras instituciones. Así, el modelo adoptado reflejó la búsqueda de equilibrio entre la necesidad de crear un órgano especializado de defensa de la Constitución y de preservar la distribución de competencias de las instituciones estatales.

38 Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente de 1978-1979. *Op. cit.*, tomo VIII, pp. 53-61.

del Tribunal de Garantías Constitucionales es la ciudad de Arequipa. Excepcionalmente y con acuerdo de la mayoría de sus miembros, puede sesionar en otra ciudad de la República”³⁹.

En la sesión número 33 del Pleno se presentó la nueva proposición, se debatió y se aprobó por unanimidad⁴⁰. En esa sesión, quedó concluido definitivamente el texto del Título V relativo al Tribunal de Garantías Constitucionales, que finalmente apareció en la Constitución de 1979. El TGC había sido, al fin, creado en nuestro país.

II.3. LA ELECCIÓN DE LA PRIMERA COMPOSICIÓN DEL TGC Y LA INSTALACIÓN DE SU PRIMER PLENO

II.3.1. Elección de la primera composición

Como se ha mencionado, en la Constitución de 1979 se aprobó finalmente que el TGC estuviera conformado por nueve miembros: tres designados por el Congreso, tres por el Poder Ejecutivo y tres por la Corte Suprema. La Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales precisó que el Poder Ejecutivo designaba a sus magistrados mediante resolución suprema, con el voto aprobatorio del Consejo de ministros; el Congreso, mediante resolución legislativa; y la Corte Suprema, mediante acuerdo de Sala Plena. Añadió, asimismo, que cada poder del Estado extendía el nombramiento de los miembros del TGC que hubiera designado, y estos prestaban juramento ante su presidente.

Debido a esta forma de elección, se distinguen dos fases claras: una primera en la que los poderes Ejecutivo,

Legislativo y Judicial designaban a sus respectivos magistrados. Otra, en la que estos juramentaban en el cargo y se instalaba formalmente el TGC. La primera de estas fases no fue simultánea, pues, a medida que fueron designados, los magistrados se fueron incorporando a unas “sesiones preparatorias” previas a la instalación final. La segunda fase, la de la juramentación, sí fue conjunta.

En primer lugar, fueron elegidos los señores Jorge Vásquez Salas, Nicanor Silva Salgado y Javier Vargas Vargas por el Poder Ejecutivo, en sesión del Consejo de ministros del 25 de junio de 1982, así como los señores Alberto Eguren Bresani, Alfredo Corso Masías y Mario Peláez Bazán por el Poder Judicial, en sesión de Sala Plena de la Corte Suprema del mismo día. Dentro de estos poderes, la forma de elección fue distinta. En el caso del Ejecutivo no se aprecia lista de candidatos ni se observa intercambio de ideas, tan solo designación⁴¹. En el caso del Poder Judicial, días antes de la elección se alcanzó a los vocales supremos una lista de seis candidatos, y fueron designados los tres que alcanzaron la mayor votación⁴².

El Congreso, por su parte, se tardó en designar a los magistrados. De modo previo, en su sesión del 8 de setiembre de 1982 aprobó el “Reglamento Especial para la Elección de Magistrados del Tribunal de Garantías Constitucionales”. Al día siguiente, publicó en el *Diario Oficial El Peruano* la Ley 23459, por la que se autoimpuso un plazo de treinta días para designarlos^{43,44}. Días después, el 13 de setiembre, se formó una comisión calificadora para la elección de los candidatos a la elección de magistrados del TGC, presidida por el senador Javier Alva Orlandini, la cual, durante ocho días naturales, recibió las propuestas de los señores parlamentarios de candidatos para el TGC,

39 *Ibid.*, tomo VIII, pp. 271-273.

40 Asamblea Constituyente de 1978-1979, *op. cit.*, tomo VIII, p. 223-224.

41 En el acta correspondiente a la sesión del Consejo de Ministros de dicha fecha, presidida por el presidente Fernando Belaunde Terry, con la participación del presidente del Consejo de Ministros y demás ministros, no se aprecia debate alguno sobre los magistrados elegidos. Tan solo se observa al final el siguiente texto: “Se acordó nombrar representantes del Poder Ejecutivo en el Tribunal de Garantías Constitucionales a los señores doctores Nicanor Silva Delgado, Javier Vargas Vargas y Jorge Vásquez Salas”.

42 En el acta correspondiente a dicha sesión se aprecia que el presidente de la Corte Suprema de ese entonces, magistrado Anchorena More, menciona que se convocaba a sesión extraordinaria con la exclusiva finalidad de elegir a los tres magistrados del Tribunal de Garantías Constitucionales que representarían al Poder Judicial, y que, con anterioridad, se había distribuido la nómina de los candidatos. Asistieron los vocales supremos Barros Conti, Rojas Espinoza, Rodríguez Montoya, Chocano Marina, Vassallo Chirinos, Beltrán Rivera, Ganoza y Ganoza, Flores Alarcón, Alfaro Álvarez, Bramont Arias, Ugarte del Pino, Delgado Virrueta, Espinosa-Saldaña Catasús y Figueroa Estremadoyro. Luego del escrutinio, el resultado fue el siguiente: Corso Masías, trece votos; Eguren Bresani, diez votos; Peláez Bazán, nueve votos; Vásquez Zúñiga, cinco votos; García-Calderón Koechlin, cuatro votos; y Romero Díez-Canseco, cuatro votos. Por mayoría de votos fueron elegidos, entonces, los tres primeros.

43 El artículo 1 de la Ley 23459 señalaba: “El Congreso de la República designará a los Miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales que le corresponde de acuerdo con el Artículo 296 de la Constitución Política del Perú en el plazo de 30 días naturales a partir de la promulgación de la presente ley”.

44 La prórroga se debió a que ya se habían cumplido los quince días contados desde la vigencia de la Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales, publicada el 20 de mayo de 1982.



Titular del diario El Pueblo, de Arequipa, dando cuenta de la llegada del presidente Belaunde para la ceremonia de instalación del TGC.

Fuente: *El Pueblo*, edición del día 19 de noviembre de 1982.



Publicación El Peruano que da cuenta de la instalación del TGC

Fuente: *El Peruano*, edición del día 19 de noviembre de 1982

a fin de que los aptos sean elegidos en sesión plenaria. Luego de esos ocho días, dicha comisión formuló la relación de los candidatos que a su juicio merecían ser declarados aptos para ser elegidos⁴⁵.

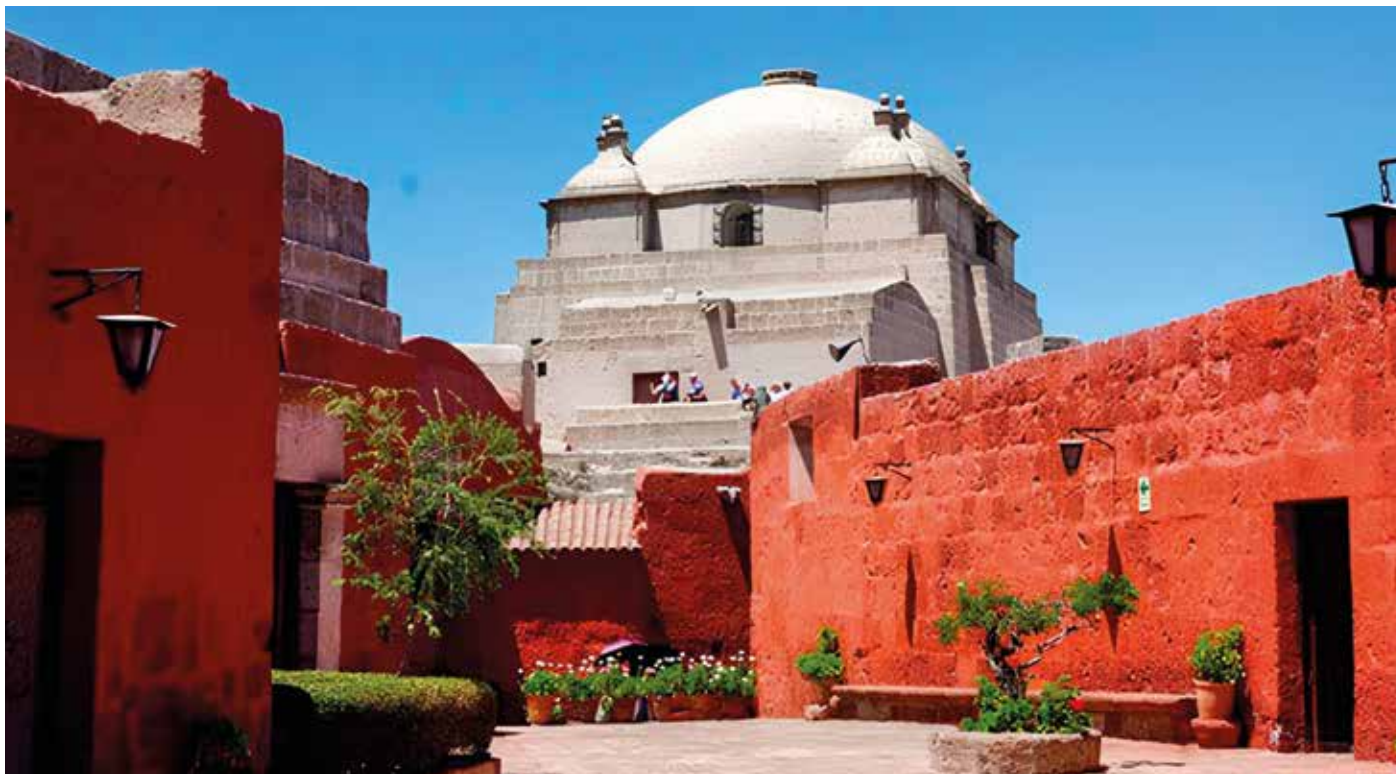
Seguido tal procedimiento y aproximadamente tres meses después de la designación de los magistrados por los otros dos poderes, el 30 de setiembre de 1982 fueron elegidos los señores Alfonso Rodríguez Domínguez y Oswaldo Rodríguez Mantilla⁴⁶, quienes participaron por primera vez en la quinta sesión preparatoria del TGC del 3 de octubre de 1982. Finalmente, el último magistrado, doctor Manuel Aguirre Roca, se incorporó a la sexta sesión preparatoria del 7 de octubre. Adujo que recién había tomado conocimiento de las sesiones preliminares por una llamada telefónica que le hiciera el magistrado Vásquez Salas para felicitarlo y dijo que “su elección acababa de aparecer en *El Peruano*”⁴⁷. Finalmente,

la conformación del TGC estaba completa. Sin embargo, no duraría mucho tiempo así.

II.3.2. Instalación del primer Pleno

II.3.2.1. Actos preparatorios

Como se ha adelantado, previamente al día de la instalación del TGC sus integrantes tuvieron sesiones preparatorias los días 4, 6 y 9 de agosto, 15 de setiembre, 3, 7, 11, 14, 18, 21 y 26 de octubre, y 3 y 8 de noviembre de 1982. Se realizaron en Lima, en el local del Ministerio de Justicia que cediera el entonces ministro del sector, Enrique Elías Laroza, a quien en la primera sesión preparatoria le agradecieron por su gentil cooperación, encargándosele la misión de comunicárselo al magistrado Vásquez Salas, el de mayor edad, y, por tanto, al que le tocaba asumir la presidencia provisional



Monasterio de Santa Catalina en Arequipa, lugar donde se instaló el Tribunal de Garantías Constitucionales

Fuente: *Monasterio Santa Catalina (s.f.)*, Arequipa://santacatalina.org.pe/

⁴⁵ *El Peruano*, edición del 17 de setiembre de 1982, p. 1.

⁴⁶ El dato es extraído del acta de acuerdos del TGC. En la sexta sesión preparatoria del 7 de octubre de 1982 se dice expresamente: “...Oswaldo Rodríguez Mantilla y Alfonso Rodríguez Domínguez habían sido designados por el Congreso el treinta de setiembre próximo pasado...”. Se solicitaron las resoluciones de designación al Congreso, pero no obraban en sus archivos.

⁴⁷ Libro de Acuerdos del Tribunal de Garantías Constitucionales, sexta sesión preparatoria del 7 de octubre de 1982, p. 5.



Pinacoteca del Monasterio de Santa Catalina, ambiente en que se instaló el Tribunal de Garantías Constitucionales el 19 de noviembre de 1982

Fuente: *Monasterio Santa Catalina (s.f.), Arequipa://santacatalina.org.pe/*

de acuerdo a la primera disposición transitoria de la Ley Orgánica del TGC.

Las actas de estas sesiones nos muestran, con claridad, que el novel TGC era todavía un órgano incipiente, en desarrollo, y que, por tanto, se encontraba en una situación precaria: no contaba con local institucional, carecía de presupuesto⁴⁸, sus miembros no tenían remuneración, no tenían personal y tampoco contaban con un reglamento interno. Sin embargo, en el orden de prioridades, lo más urgente era instalarse formalmente.

En la novena sesión preparatoria, el doctor Vásquez Salas expresó que, con el nombramiento de los últimos tres magistrados, había llegado la oportunidad de tratar exhaustivamente el asunto de la instalación, lo cual generó un amplio debate en el que se concluyó que el TGC debía empezar a funcionar a la brevedad posible aun cuando no disponía ni de presupuesto ni de

infraestructura. Acordaron, entonces, que la instalación del TGC se efectúe a fines del mes de octubre de 1982, para lo cual se acordó también nombrar una comisión que invite a la ceremonia al señor presidente de la República, don Fernando Belaunde Terry, y se coordine con él la fecha exacta, pues, dada la importancia del acto, debía contarse ineludiblemente con su presencia. En cuanto al lugar de la ceremonia, fue el magistrado arequipeño Alfredo Corso Masías quien propuso su realización en el Convento de Santa Catalina de la ciudad de Arequipa, lo cual, después de otro largo debate, fue aprobado.

Efectuadas las coordinaciones con el presidente de la República, este comunicó que tenía pendiente una visita al presidente de los Estados Unidos (que al final postergó). Frente a esto, se convino en correr la fecha de instalación para el viernes 19 de noviembre de 1982, lo que fue informado por el magistrado Vásquez Salas a los demás miembros del TGC en la décima sesión

⁴⁸ Se designó al efecto una comisión integrada por los magistrados Eguren Bresani y Corso Masías para que representasen al TGC con la finalidad de efectivizar todos los trámites administrativos hasta su instalación, especialmente en lo relativo al presupuesto de los años 1982 y 1983.

preparatoria. En consecuencia, quedó definida la fecha y se dispuso hacer las invitaciones correspondientes.

En la siguiente sesión, el magistrado Eguren “... propuso como insignia para uso de los magistrados una cinta bicolor rojo y blanco colgada al cuello y que llevara pendiente una medalla con el emblema de la patria en el anverso y de la Constitución en el reverso, que provisionalmente para la instalación se usase otra insignia igual a la de los vocales de la Corte Suprema”⁴⁹. Ambas proposiciones fueron aprobadas. Hasta el día de hoy, los magistrados del actual Tribunal Constitucional usan una medalla similar, que los identifica.

En las sesiones preparatorias del 26 de octubre y 3 de noviembre de 1982, hubo un amplio debate en torno a si primero debían jurar en el cargo de magistrados para seguidamente elegir al presidente y vicepresidente del órgano, o si primero debían elegir presidente y vicepresidente del TGC para después juramentar como magistrados. Los miembros del TGC se enfrentaron así a su primer conflicto entre normas de distinta jerarquía, específicamente entre el artículo 63 de la Constitución⁵⁰ y el artículo 7 de la Ley Orgánica del TGC⁵¹, aunque fuera del marco de un proceso de inconstitucionalidad. No hubo consenso el día 26 y el debate se prolongó toda la mañana del día 3. Finalmente, en horas de la tarde, acordaron que debía seguirse el orden de la Ley Orgánica. Vale decir, que primero debían elegir al presidente y vicepresidente, para después juramentar en el cargo. La norma de menor jerarquía prevaleció así en este particular caso.

El 8 de noviembre de 1982 se llevó a cabo en Lima la última sesión preparatoria del TGC, antes del viaje de los magistrados a la ciudad de Arequipa para la esperada ceremonia de instalación. En esta se acordó iniciar la sesión de instalación el 18 de noviembre de 1982, a las 10 a.m., en el Convento de Santa Catalina, a fin de elegir al presidente y vicepresidente, conforme a lo acordado. En segundo lugar, se convino que el día 19 continuara la sesión con la juramentación del cargo por los señores magistrados. El día 18, realizada la votación, resultó elegido como presidente el magistrado Alberto Eguren Bresani, con seis votos⁵². El doctor Eguren ya



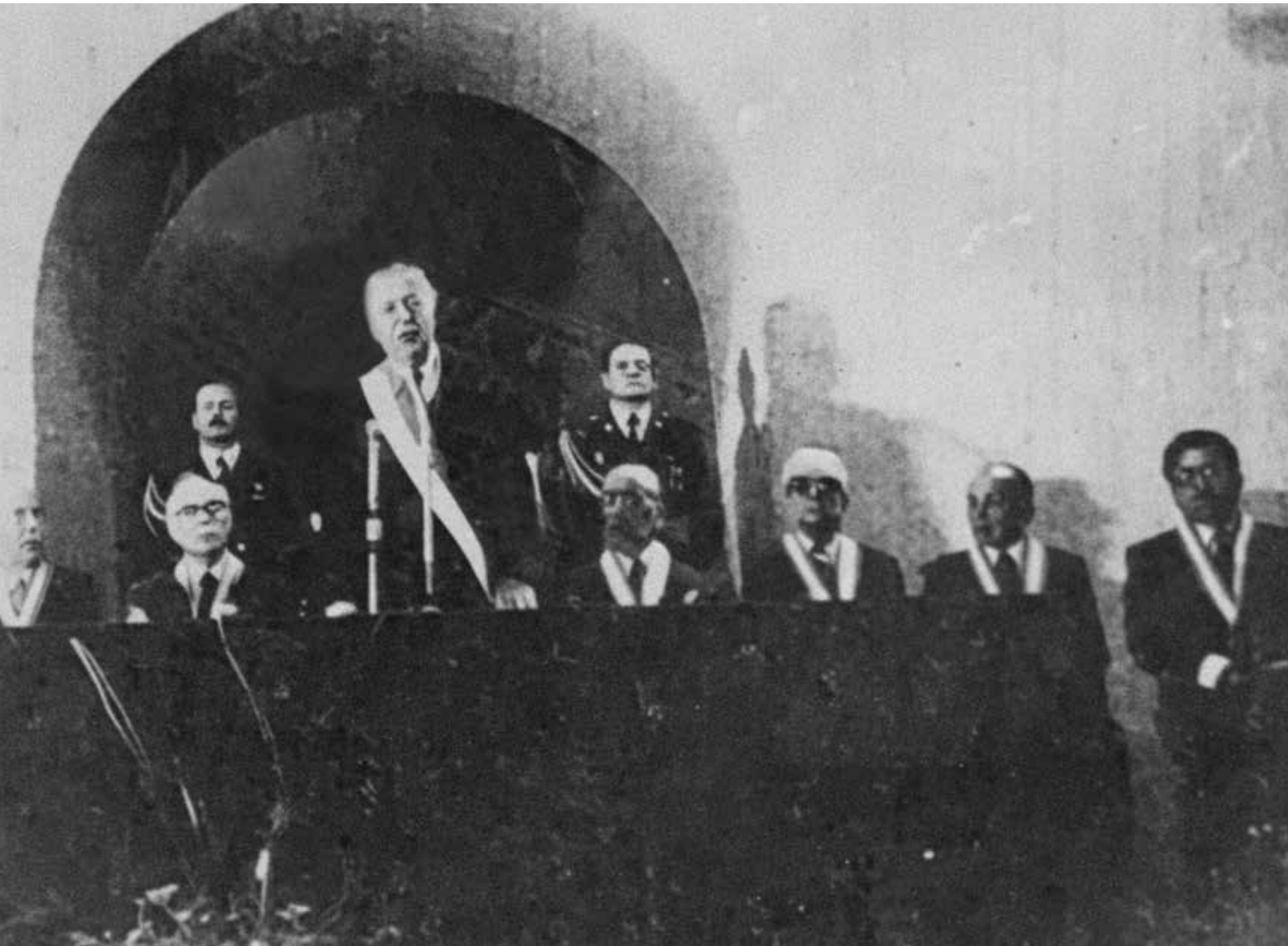
tenía una conocida trayectoria y experiencia como titular de un órgano de justicia, por cuanto había sido presidente del Poder Judicial en dos oportunidades: 1969 y 1980. Después de su proclamación y de sus palabras de agradecimiento, el colegiado votó de nuevo y eligió como vicepresidente al magistrado Javier Vargas

49 Libro de Acuerdos del Tribunal de Garantías Constitucionales, pp. 10 y 11.

50 “Nadie puede ejercer las funciones públicas designadas en la Constitución si no jura cumplirla (...)”.

51 Entendieron que, de acuerdo a este artículo, la elección de presidente y vicepresidente del TGC era un paso previo a la juramentación, lo cual se complementaba con el artículo 10 de la LOTGC, que en su parte pertinente dispuso que los magistrados “Prestan juramento ante el Presidente del Tribunal”.

52 Vásquez Salas, Silva Salgado y Corso Masías, como competidores, obtuvieron un voto cada uno.



Ceremonia de instalación del TGC en Arequipa, el 19 de noviembre de 1982

Fuente: *El Pueblo*, edición del 20 de noviembre de 1982 (Biblioteca municipal de Arequipa)

Vargas, también con seis votos⁵³. En consecuencia, quedó todo listo para la juramentación del día siguiente.

II.3.2.2. Instalación del Pleno del TGC en Arequipa

La expectativa por la entrada en funcionamiento del órgano constitucionalmente encargado de defender la Constitución era muy grande. Los diarios de todo el país y, con más entusiasmo, los de Arequipa, dieron

cuenta de la noticia. El 19 de noviembre de 1982 a las seis de la tarde, día y hora de la instalación, además del mandatario de la República, asistieron como invitados especiales al acto solemne, entre otros, los presidentes de las cámaras legislativas, señores Sandro Mariátegui Chiappe y Valentín Paniagua Corazao, acompañados por senadores y diputados por Arequipa y otros representantes; el señor presidente de la Corte Suprema de Justicia, doctor Guillermo Anchorena More, y

⁵³ Sus contendores, los magistrados Vásquez Salas, Silva Salgado y Corso Masías obtuvieron nuevamente un voto cada uno.



El magistrado Vásquez Salas toma el juramento del presidente del TGC, magistrado Eguren Bresani

Fuente: *El Pueblo*, edición del día 20 de noviembre de 1982.

una comisión de vocales supremos; el nuevo ministro de Justicia, doctor Armando Buendía Gutiérrez; el ministro de Aeronáutica, teniente general FAP José García Calderón; el señor ministro de Transportes y Comunicaciones, Fernando Chávez Belaunde; el señor Fiscal de la Nación, doctor Gonzalo Ortiz de Zevallos; el señor prefecto del departamento de Arequipa; el presidente de la Corte Superior de Arequipa y una comisión de vocales de esa corte; el señor alcalde de la ciudad; el decano del Colegio de Abogados de Lima; el decano del Colegio de Abogados de Arequipa, doctor Héctor Díaz Valdivia; el arzobispo de la Arquidiócesis de Arequipa; entre otros funcionarios y oficiales⁵⁴. Además, muchos periodistas se congregaron para la ceremonia.

En el estrado acondicionado en la pinacoteca del Convento de Santa Catalina, ocupó el lugar principal el arquitecto Belaunde Terry. El magistrado Vásquez Salas dio inicio a la ceremonia declarando abierta la solemne sesión pública. A continuación, la banda de música de la Tercera Región Militar tocó el Himno Nacional de la República, que fue coreado por los asistentes. Acto seguido, el doctor Marco Falconí Picardo, vocal superior

que actuaba como secretario, leyó varios dispositivos y las comunicaciones de saludos enviadas por los señores José Luis Bustamante y Rivero, expresidente de la República y senador vitalicio en ejercicio; Domingo García Rada, presidente del Jurado Nacional de Elecciones; y Eduardo Orrego Villacorta, alcalde de Lima, quienes manifestaron su pesar por no poder concurrir a la instalación del Tribunal por motivos de salud⁵⁵.

Terminada la lectura, el presidente provisional Jorge Vásquez Salas tomó el juramento del doctor Alberto Eguren Bresani, en calidad de presidente electo, quien, luego de haberlo prestado con la fórmula “Juro por Dios, por la Patria y por mi honor cumplir fielmente con los deberes del cargo que la Constitución me ha conferido”, pasó a ocupar el asiento del estrado situado a la derecha del presidente de la República. Inmediatamente después, el doctor Eguren tomó el juramento del vicepresidente electo, magistrado Javier Vargas Vargas, bajo la misma fórmula. Le siguieron, por orden de edad, de mayor a menor, los doctores Jorge Vásquez Salas (77 años), Nicanor Silva Salgado (75

54 Libro de acuerdos del TGC, p. 20.

55 Libro de Acuerdos del TGC, pp. 15 y 16.



Alberto Eguren, presidente del TGC, dando su discurso en el acto de instalación

Fuente: *El Pueblo*, edición del día 20 de noviembre de 1982.

años), Alfredo Corso Masías (71 años), Mario Peláez Bazán (68 años), Oswaldo Rodríguez Mantilla (64 años), Alfonso Rodríguez Domínguez (56 años) y Manuel Aguirre Roca (55 años)⁵⁶.

Juramentados todos los magistrados, Eguren Bresani se puso de pie y ofreció el primer discurso oficial de un presidente del TGC. En este, en primer lugar, realizó un recuento de la evolución constitucional y democrática de nuestro país desde el comienzo de la República, e hizo mención a la independencia del Perú, a la instalación del primer congreso constituyente en 1822, a la participación de hombres ilustres en su redacción, a la consagración de las libertades fundamentales, pero también a la falta de tradición democrática, a la inestabilidad política, a la ambición de caudillos autoritarios, a sus luchas internas por el poder, al mantenimiento de la estructura socioeconómica colonial y a las repetidas violaciones de la Constitución.

A continuación, puso el énfasis en la Constitución de 1979 como paradigma del retorno a la democracia y al orden constitucional, exigidos por un pueblo

cansado del autoritarismo militar, pero aludió también a las nuevas amenazas de la época, como el terrorismo, que buscaba el debilitamiento o la desaparición de los principios democráticos legítimamente obtenidos. En tal sentido, mencionó que concernía a los gobernantes “...defender el ordenamiento jurídico empleando todos los medios que la ley pone a su alcance”.

Seguidamente, remarcó la función del recién creado TGC en la defensa de las libertades y los valores democráticos, cuya transgresión, reconoció, podía provenir también de órganos válidamente constituidos. En su discurso se advierte el anhelo de que el órgano que se instalaba contribuyera a tan valiosos fines, habiéndosele otorgado con tal objetivo el privilegio de velar por la vigencia de la Constitución frente a normas transgresoras de su jerarquía, además del alto honor y la autoridad para proteger los derechos fundamentales de las personas. Culminada su intervención, Eguren Bresani, a nombre de la Nación, declaró finalmente instalado el TGC en el Perú, no sin antes manifestar que los miembros del Tribunal actuarían con absoluta

⁵⁶ Alberto Eguren Bresani, el presidente, contaba con 72 años al momento de la juramentación, y Javier Vargas Vargas, el vicepresidente, con 70 años (Aguirre Roca, p. 188).



El presidente de la República, Fernando Belaunde Terry, dando su discurso en el acto de instalación del TGC

Fuente: *El Pueblo*, edición del día 20 de noviembre de 1982.

independencia, con firmeza y energía, aplicando con su saber y experiencia la justa regla, y defendiendo el legado democrático de los fundadores de la independencia y de las generaciones posteriores, así como los derechos fundamentales de la persona. Finalizada su intervención, fue muy aplaudido.

A continuación, el señor ministro de Justicia, doctor Armando Buendía Gutiérrez, leyó un discurso. Resaltó en este la tradición jurídica de Arequipa y las importantes funciones del TGC como órgano de control de la Carta Magna. Finalmente, hizo uso de la palabra el señor presidente de la República, don Fernando Belaunde Terry, quien resaltó la contribución de Arequipa al desarrollo de las ciencias sociales y jurídicas del país y la trascendencia del acto, que dijo venía a cristalizar un viejo anhelo nacional⁵⁷; hizo referencia a la Asamblea Constituyente, pues en su seno se discutió

y aprobó la creación del TGC; evocó la tradición jurídica peruana hablando de los principios de justicia del Incanato; y felicitó a los magistrados designados, les deseó éxitos y expresó su seguridad de que cumplirían con el mayor celo sus obligaciones, afianzando, así, la vida democrática del país y la vigencia de los derechos humanos⁵⁸. “Pido a Dios para que ilumine al Tribunal de Garantías Constitucionales y bendiga al pueblo peruano”, sentenció⁵⁹. Culminada su alocución, fue también bastante aplaudido.

Con ello, el TGC quedaba formalmente instalado, y, en consecuencia, entraba en funciones. La novel figura constitucional tuvo no pocos problemas para su funcionamiento. El inconveniente de la falta de local era patente, al punto que, luego de la juramentación, sesionaron una vez más en Arequipa el día 21 de noviembre de 1982, luego de lo cual acordaron regresar

57 Libro de Acuerdos del TGC, p. 20.

58 Libro de Acuerdos del TGC, p. 20.

59 *El Comercio*, 20 de noviembre de 1982.



Alberto Eguren Bresani, primer presidente electo del Tribunal de Garantías Constitucionales

Fuente: *El Pueblo*, edición del 19 de noviembre de 1982.

Egresado de la Pontificia Universidad Católica del Perú en 1936, hizo una larga carrera en el Poder Judicial.

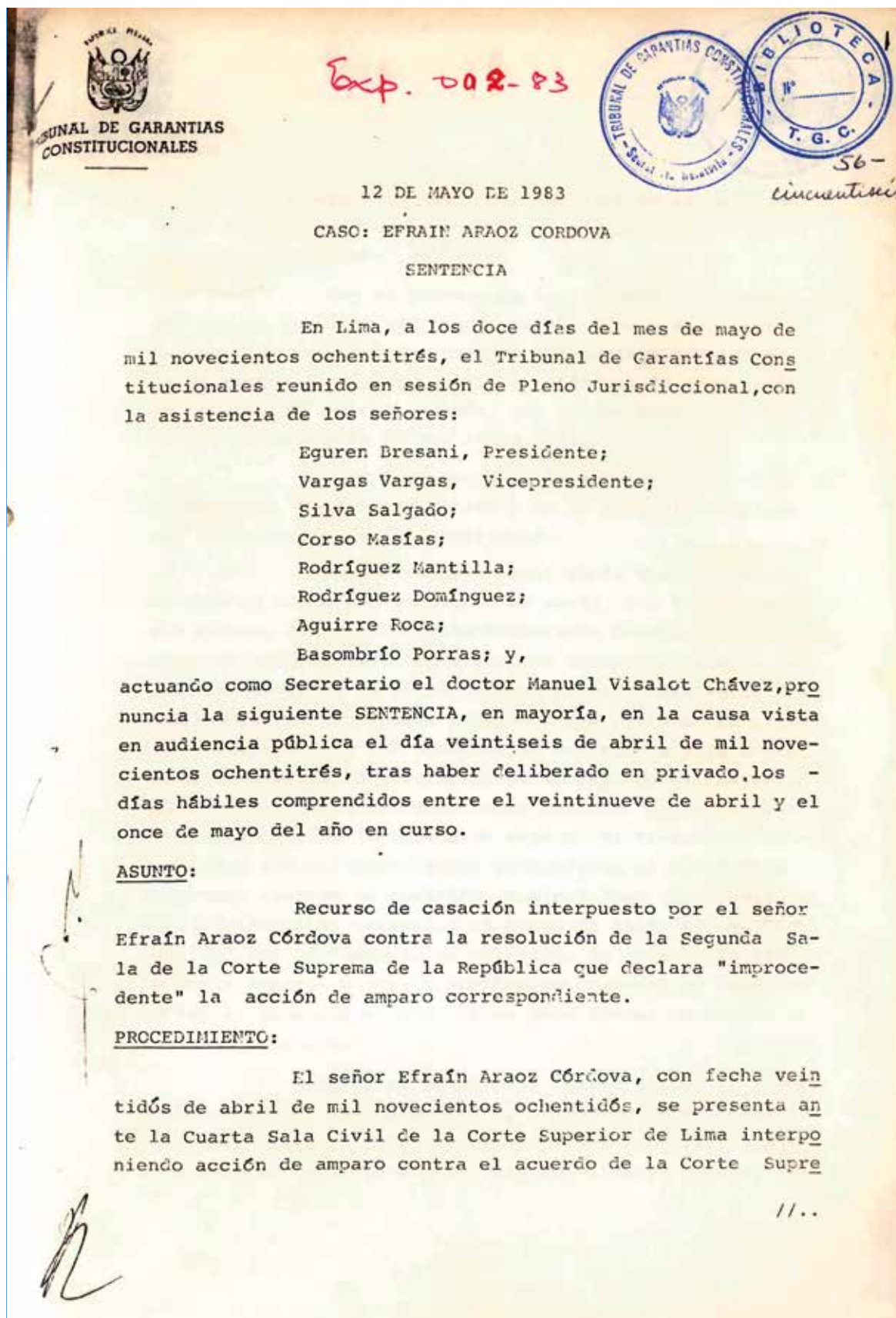
En marzo de 1969 asumió la presidencia del Poder Judicial por primera vez. Sin embargo, en diciembre de ese año, mediante Decreto Ley 18060, los vocales y fiscales supremos fueron defenestrados por el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada, que, asumió el poder en octubre de 1968. Caída la dictadura militar y retornada la democracia en 1980, fue reincorporado al Poder Judicial y elegido nuevamente su presidente.

a Lima para continuar con las sesiones. Lo curioso es que en Lima tampoco tenían local, por lo que los magistrados sesionaron improvisadamente y por algún tiempo en el Palacio de Justicia, ubicado en el centro de Lima, en un ambiente proporcionado en esta ocasión por el presidente del Poder Judicial, el aludido doctor Guillermo Anchorena More. El problema del local institucional fue pronto superado por su presidente, como se verá más adelante.

II.4. LA PRIMERA SENTENCIA DEL TGC Y SU POCO IMPACTO EN LA OPINIÓN PÚBLICA Y EN LOS MEDIOS ACADÉMICOS

II.4.1. Caso Efraín Aráoz Córdova: sentencia, fundamentos de voto y votos singulares

La primera sentencia del TGC, que marcó el inicio de sus labores jurisdiccionales, se emitió el 12 de mayo de 1983 y fue publicada en el *Diario Oficial El*



Primera página de la primera sentencia publicada del Tribunal de Garantías Constitucionales

Fuente: *Centro de Documentación del Tribunal Constitucional*

Peruano, el 24 de mayo de ese año⁶⁰. Resolvió un proceso de amparo promovido por Efraín Aráoz Córdova ante la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Lima contra el acuerdo de la Corte Suprema de Justicia que decidió no ratificarlo como vocal de la Corte Superior de Cusco y Madre de Dios. En su demanda, alegó que en el proceso de ratificación no se le dio la oportunidad de ser oído y que no fue ratificado debido a sus ideas políticas. En segunda instancia, la Corte Suprema declaró improcedente su demanda, al considerar que el proceso de ratificación se ajustó a la Decimotercera Disposición Transitoria de la Constitución, que reguló el proceso excepcional de ratificación de magistrados tras la dictadura. Frente a ello, el 31 de marzo de 1983, el demandante interpuso recurso de casación ante el TGC. Le correspondió el Expediente N° 002-83.

La sentencia del TGC, suscrita en mayoría por los magistrados Eguren Bresani, Vargas Vargas, Rodríguez Mantilla, Rodríguez Domínguez y Basombrío Porras, con los votos singulares de los magistrados Silva Salgado, Corso Masías y Aguirre Roca, resolvió casar la resolución de la Corte Suprema. La mayoría del TGC advirtió que el amparo no siguió el procedimiento legalmente establecido⁶¹, por tanto, no se tenía información para determinar si fue o no aplicada correctamente la precitada Decimotercera Disposición Transitoria de la Constitución. En tal sentido, concluyeron que, debido al vicio de procedimiento, no les correspondía pronunciarse sobre el fondo del asunto, por lo que declararon que debía rehacerse el trámite del proceso.

Los magistrados Vargas Vargas, Rodríguez Mantilla y Basombrío Porras emitieron fundamentos de voto. El primero afirmó, entre otros aspectos, que el procedimiento excepcional de ratificación de los magistrados debía realizarse garantizando audiencia a los interesados, cumpliendo con el derecho a ser oído y motivando la decisión individualmente, no de forma genérica. El segundo advirtió que la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior no cumplió con el procedimiento establecido por ley, pues no

notificó al procurador general de la República ni remitió el expediente al juez más antiguo en lo civil para pedir informe a la autoridad competente, por lo que su resolución era nula. El tercero agregó que los vocales de la Segunda Sala de la Corte Suprema que participaron del proceso de ratificación de jueces debieron excusarse de participar en el amparo.

Silva Salgado tuvo un razonamiento distinto. Por un lado, coincidió con la mayoría en que el amparo se podía interponer contra resoluciones judiciales, incluyendo las de la Corte Suprema, cuando provinieran de procesos irregulares; y que, en el caso concreto, se inobservaron los trámites procesales previstos en el Decreto Ley 17083, vigente al momento de interponerse la demanda, lo que evidenciaba graves vicios procesales. Sin embargo, consideraba que la Decimotercera Disposición Transitoria de la Constitución tenía carácter temporal, por lo que, extinguida su vigencia, no sería posible retrotraer el proceso de ratificación, incluso si el procedimiento hubiera estado viciado. En su opinión, se había producido así un hecho irreparable y, en todo caso, los afectados podrían recurrir a otras vías para la reparación, mas no al amparo. Corso Masías tuvo una línea de pensamiento similar expresada en voto singular.

Por último, el magistrado Aguirre Roca emitió un voto singular en el que sostuvo que la resolución de la Corte Suprema debía anularse por incurrir principalmente en errores *in iudicando*, al declarar improcedente el amparo mediante una interpretación y aplicación incorrecta del Decreto Ley 17083 y de la Ley 23506, así como de diversas normas de la Constitución. Consideró que el TGC cometía un error al señalar como causa única para casar la sentencia de la Corte Suprema los errores *in procedendo*, pues ello permitiría que la Corte Suprema subsanara la forma, pero mantuviera el mismo fallo de fondo. Subrayó que el TGC debía precisar los errores jurídicos cometidos para que la nueva resolución se dictara conforme a una correcta interpretación constitucional y legal. Asimismo, sostuvo que los derechos invocados por el demandante eran fundamentales, que los hechos del caso no podían considerarse como irreparables y que

60 Cabe precisar que, en la misma fecha (12 de mayo de 1983), el TGC emitió la sentencia del caso Roberto Arias Guzmán en el Expediente 001-83. Se trató de un proceso de amparo similar, no obstante, la sentencia no fue publicada en la misma fecha que en el caso Efraín Aráoz Córdova, bajo comentario.

61 Al momento de interponerse la demanda, era aplicable el Decreto Ley 17083, "Se dictan normas procesales para la tramitación de los recursos de *habeas corpus*", publicado el 25 de octubre de 1968 y posteriormente dejado sin efecto por la Ley 23506, "Ley de *habeas corpus* y amparo", publicada el 8 de diciembre de 1982 y vigente al momento en que el TGC resolvió este caso.

la Decimotercera Disposición Transitoria había sido interpretada erróneamente. Expresó, finalmente, que su voto complementaba la sentencia de mayoría y que se debía devolver los autos del caso a la Corte Suprema para que emita nueva resolución.

II.4.2. El impacto de este primer pronunciamiento

Este primer pronunciamiento del TGC no tuvo tanto impacto como otras sentencias de la época, más esperadas por ciertos sectores, como el caso de los votos nulos y blancos, resuelto en el Expediente 003-84-I/TGC, en un proceso de inconstitucionalidad. Recordemos que, en cuanto a los procesos de tutela de derechos fundamentales (*habeas corpus* y amparo), el TGC solo tenía facultades casatorias, por lo que, en la práctica, solo podía anular las resoluciones del Poder Judicial y no pronunciarse sobre el fondo del asunto. Esto limitó su rol al ejercer la jurisdicción constitucional de la libertad, debiéndose precisar que la jurisdicción constitucional orgánica tampoco estaba exenta de sus propios problemas. En los procesos de inconstitucionalidad, por ejemplo, se requería el voto conforme de seis de los nueve magistrados para declarar la inconstitucionalidad de una ley, lo que pocas veces fue alcanzado.

En cuanto a la precitada sentencia del caso Efraín Aráoz Córdova, uno de los pocos autores que le dedicó un ensayo académico fue el doctor Domingo García Belaunde, quien en la revista *Ius et Praxis* de la Universidad de Lima (número 4, 1984) publicó el trabajo titulado “El primer fallo del Tribunal de Garantías Constitucionales”, y ya daba cuenta de las limitadas facultades de este órgano. En este trabajo, luego de describir el caso, la argumentación, los fundamentos de voto y votos singulares, el doctor García Belaunde comentó lo siguiente:

La lectura atenta de la resolución del Tribunal de Garantías Constitucionales, así como los votos, sean los que los fundamentan, los que lo completan o los que constituyen opinión singular, y que hemos reseñado en forma por demás sucinta, es sin lugar a dudas de gran interés, no obstante las diferencias que podamos tener con cada una de ellas. El Tribunal ha prestado, sin lugar a dudas, un aporte muy valioso para la vigencia del Estado de derecho, en la medida que ha analizado un

caso sometido a su competencia, y ha fallado con elaborados argumentos, aun dentro de sus discrepancias.

El TGC iniciaba así sus labores jurisdiccionales con cierta expectativa. Sin embargo, por diversos factores, la mayoría de autores sostienen que no pudo cumplir un excelente desempeño durante el tiempo que estuvo en funciones.

II.5. EL TGC Y LOS PROBLEMAS EN SU FUNCIONAMIENTO

El recientemente instalado TGC tuvo diversos problemas de funcionamiento: falta de presupuesto, carencia de local institucional, veloces renunciaciones, la prematura muerte de un magistrado, conflictos internos, complicadas renovaciones por tercios y un sinnúmero de problemas que le impidieron a este órgano alcanzar una excelsa labor hasta el momento de su desactivación, en abril de 1992.

Para una mejor comprensión del lector, en los siguientes párrafos se abordan estos problemas en su conjunto y, en la medida de lo posible, en orden cronológico.

II.5.1. Elección discontinua de sus miembros: las renovaciones por tercios y otros problemas de funcionamiento

El artículo 297 de la Constitución de 1979, dispuso que el TGC se renovaría por tercios cada dos años. Al reglamentar este dispositivo, la Ley Orgánica del TGC precisó en una disposición transitoria que el sorteo debía realizarse separadamente, de modo que, a los dos años, dejaba el cargo un magistrado designado por el Ejecutivo, uno designado por el Legislativo y uno designado por el Poder Judicial.

Sin embargo, llegado el momento de la primera renovación, el 19 de noviembre de 1984, esto no fue tan simple. La realidad escapó del supuesto normativo que previó el legislador. En este caso, la normativa no pronosticó que en el interín dos magistrados renunciarían y, lógicamente, sus reemplazantes aún no cumplían los dos años en el cargo, como los demás, resultando un tanto cuestionable que participaran del sorteo. Tampoco previó que, lamentablemente, un magistrado fallecería prematuramente sin que fuera



Exmagistrado del TGC Jorge Vásquez Salas (1905-1985). Presidente provisorio durante las sesiones preparatorias del TGC y también primer magistrado renunciante de la institución.

Antes de ser magistrado, fue alcalde de Arequipa (1960-1962), senador de la República (1963-1968) y ministro de Relaciones Exteriores (1965-1967), durante el primer gobierno de Fernando Belaunde Terry.

Fuentes: <https://arequipatradicional2.blogspot.com/2020/04/jorge-vasquez-salas.html> y *El Pueblo*, edición del 19 de noviembre de 1982.

reemplazado, razón por la cual, en la fecha que debía darse la renovación, el colegiado del TGC estaba incompleto.

A continuación, detallamos brevemente lo sucedido entre la fecha de instalación y la fecha de renovación.

II.5.2. El problema suscitado con la renuncia del magistrado Jorge Vásquez Salas: la reafirmación de la autonomía del TGC

Sorpresivamente, el magistrado Vásquez Salas, aquel que asumió la presidencia transitoria antes de la juramentación por ser el de mayor edad, renunció a los pocos meses de la instalación del Tribunal en Arequipa. El último Pleno en el que participó fue el del 23 de diciembre de 1982, realizado un poco más de un mes después de la instalación, para luego ausentarse por un largo periodo de tiempo. En las sesiones del 3 y 8 de

febrero de 1983 se menciona que su inasistencia se debía a problemas de salud. Posteriormente, en la sesión del 8 de marzo de 1983, el presidente Eguren dio cuenta de que el magistrado Vásquez había presentado su renuncia el 28 de febrero ante el presidente de la República, procedimiento con el que no estaba de acuerdo, pero deseaba saber la opinión de sus colegas magistrados.

En sus intervenciones, el único que creía que la renuncia del magistrado Vásquez Salas debía hacerse ante el órgano que lo designó y, por lo tanto, era correcta, fue el magistrado Silva Salgado. Por el contrario, los demás consideraron que el TGC era autónomo y estaba sometido solo a la Constitución y a su ley orgánica y que esa era, precisamente, la oportunidad para reafirmar su autonomía. En consecuencia, coincidieron en que la renuncia debió dirigirse al presidente del TGC⁶².

Lo curioso es que si bien la carta de renuncia del magistrado Vásquez fue derivada al TGC por el Ejecutivo como producto de una comunicación

⁶² Estos hechos recuerdan el caso de la renuncia del magistrado Ricardo Beaumont Callirgos del Tribunal Constitucional, presentada ante el Congreso de la República y no ante el presidente del Tribunal Constitucional en el año 2013.



Exmagistrado del TGC Alfonso Rodríguez Domínguez (1926-1984).

Integró el primer colegiado del TGC, fue abogado y político. Con anterioridad su paso por el TGC fue elegido diputado por Cajamarca en 1963. La muerte lo sorprendió a temprana edad, mientras ejercía el cargo de magistrado.

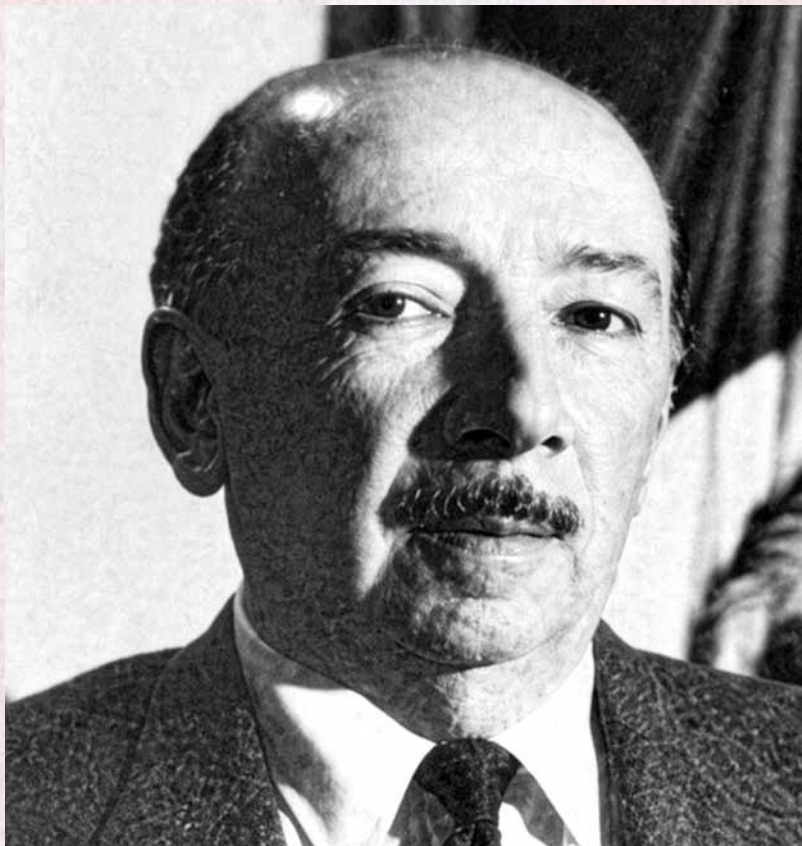
Fuente: <https://sucremus.blogspot.com/2012/02/personajes-alfonso-rodriguez-dominguez.html>

telefónica que tuvo el presidente Eguren con el ministro de Justicia, quien se mostró de acuerdo con que el asunto debía atenderlo el TGC, en la sesión de fecha 10 de marzo de 1983, Eguren comunicó al Pleno que el día anterior había sido publicada en el *Diario Oficial El Peruano* la Resolución Suprema Nro. 072-83-JUS, por la cual se aceptaba la renuncia y se ordenaba ponerla en conocimiento del presidente del TGC "... para que, de acuerdo a ley, decrete la vacancia".

Esto último motivó la reacción del colegiado, que, al ver desafiada la autonomía del TGC, hizo causa común y acordó que le sea enviada al ministro de Justicia una transcripción del acta en la cual le manifestaban que los magistrados del TGC no son delegados, ni representantes, ni dependientes de los poderes públicos, ni están sujetos a mandato imperativo; que el TGC goza de absoluta independencia; que la vacancia por renuncia u otro supuesto es decretada por su presidente; que la ley no regula la aceptación de la renuncia como paso previo a la vacancia; que, en consecuencia, las renunciaciones debían tramitarse ante el propio TGC y no ante los

órganos con potestad de designar a los magistrados; y que, por tanto, la renuncia del magistrado Vásquez, formulada ante el Poder Ejecutivo, carecía de eficacia, por lo que no procedía que se dicte la vacancia a que se contraía la aludida resolución suprema.

El asunto de la renuncia del magistrado Vásquez, que, como se observa, hizo que el novel TGC alzara su voz de protesta ante el Ejecutivo al ver minada su autonomía, culminó de la siguiente manera: el magistrado Vásquez Salas presentó una nueva carta de renuncia, esta vez ante el presidente del TGC. En esta manifestaba que renunciaba irrevocablemente al cargo de magistrado del TGC por razones personales. El 23 de marzo de 1983, Eguren dio cuenta al Pleno de la nueva carta de renuncia, a la que se le dio lectura. Comunicó, asimismo, que, conforme a ley, el día anterior había declarado la vacancia y oficiado al ministro de Justicia para que el Ejecutivo procediese a cubrirla. En consecuencia, con fecha 12 de abril de 1983, el Ejecutivo designó al doctor Carlos Basombrío Porras como magistrado reemplazante. Basombrío Porras juramentó al cargo el 26 de abril de 1983.



Exmagistrado del TGC Javier Vargas Vargas, vicepresidente del TGC entre noviembre de 1982 y junio de 1983.

Fue decano del Colegio de Abogados de Lima (1964-1965), profesor de Historia del Derecho y Derecho Constitucional en la UNMSM, y profesor de Derecho del Trabajo en la PUCP. También ejerció la docencia en la Universidad de Lima.

Fuente: *El Pueblo*, 19 y 20 de noviembre de 1982.

II.5.3. La repentina muerte del magistrado Alfonso Rodríguez Domínguez: una vacante no cubierta

Con posterioridad a la renuncia de Vásquez Salas, el magistrado Alfonso Rodríguez Domínguez, quien fue elegido por el Congreso en 1982, falleció repentinamente de un accidente cerebrovascular el 20 de mayo de 1984, a la temprana edad de 58 años. Su partida fue muy sentida por sus colegas magistrados, quienes, en su memoria, se pusieron de pie e hicieron un minuto de silencio en señal de respeto durante la sesión del día 24 de mayo de 1984, cuatro días después de su fallecimiento⁶³.

A la fecha de la primera renovación por tercios, el cargo que había quedado vacante por su repentina pérdida no fue suplido, a pesar de las múltiples comunicaciones al Congreso de la República.

II.5.4. La renuncia del magistrado vicepresidente Javier Vargas Vargas. Elección de su reemplazante

El 28 de junio de 1983, el doctor Javier Vargas Vargas también decidió renunciar a los cargos de vicepresidente y magistrado del TGC. Su salida, a diferencia de la de Vásquez Salas, no generó conflictos. Esta vez, la carta de renuncia sí se dirigió al presidente

63 El magistrado Rodríguez, natural de la provincia de Patate, región La Libertad, estudió en la Facultad de Letras de la Universidad Nacional de Trujillo. Después de dos años, hizo su traslado a la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, en la que estudió Derecho y Ciencias Políticas y Ciencias Económicas. Se tituló de doctor en leyes, especializándose en derecho notarial y derecho administrativo. Enseñó en la Universidad Pedro Ruiz Gallo y en la Universidad de Lima. Fue militante de Acción Popular. Como tal, en 1963, fue elegido diputado por Cajamarca. Luego del golpe de Estado de Velasco Alvarado, se dedicó a ejercer como abogado litigante en la ciudad de Lima. Al retornar la democracia, apoyó la candidatura de Acción Popular en 1980, que llevó a Fernando Belaúnde a su segunda presidencia. Durante el gobierno de este último, ocupó la dirección de ENACO y fue asesor del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), para luego renunciar a su vida partidaria y postular al TGC. Los datos han sido extraídos de: <https://sucremus.blogspot.com/2012/02/personajes-alfonso-rodriguez-dominguez.html>

del TGC. En esta, adujo motivos personales, que había tomado la decisión “hacía algún tiempo, habiendo postergado su presentación para no obstaculizar el funcionamiento del Tribunal”, y que dejaba constancia de la forma alturada y comprensiva en que el presidente había dirigido las funciones del TGC, y del espíritu fraterno, colaborador y esforzado de sus colegas magistrados. Hubo votos para convencerlo de no renunciar, encargándosele tal misión al presidente del TGC a nombre del colegiado. Sin embargo, no lo pudieron convencer.

Así, mediante Resolución Suprema Nro. 282-83, fechada el 19 de julio de 1983, el Poder Ejecutivo designó a su reemplazante, el doctor Luis Osores Villacorta. Este nuevo magistrado tomó juramento el 16 de agosto de 1983. Al día siguiente, ante la vacancia del cargo de vicepresidente, el colegiado eligió para este cargo al magistrado Corso Masías, con siete votos⁶⁴. En esa misma sesión juramentó como vicepresidente.

Los hechos descritos en los puntos que anteceden generaron un serio problema en la fecha en que, por primera vez, debía renovarse por tercios el TGC, lo que se advierte de las discusiones y acuerdos que aparecen en diversas actas del colegiado. A continuación, se relatan los hechos.

II.5.5. Los problemas de la primera la renovación por tercios

El 19 de noviembre de 1984, fecha en la que se cumplieron dos años desde la instalación del TGC, su presidente convocó a un Pleno administrativo en la sede de Arequipa para elegir presidente, vicepresidente y tratar el tema de la renovación por tercios, en ese orden.

Ese día hubo un intenso debate, pues el magistrado Silva Salgado, después de anunciar que había un proyecto de ley en el Congreso que aclararía el procedimiento de la renovación por tercios, cuestionó el orden de la agenda y pidió que se invierta. Consideraba que se debía acordar primero lo relativo a la renovación por tercios, y luego de eso, elegir presidente y vicepresidente, porque si no, la elección tendría un “vicio de nacimiento”, pues, por un

lado, se habría producido con votos de magistrados que a breve plazo podrían no seguir en sus cargos y con deliberada prescindencia de los nuevos; y, por otro, se habría hecho como medio de presión al poder del Estado que designa para que reelija al presidente o vicepresidente electo que tuviera que dejar su cargo por salir sorteado. Finalmente, señaló que si se mantenía el orden de la agenda votaría en blanco. Los señores Corso Masías, Aguirre Roca y Osores Villacorta se plegaron a su posición, mientras que los señores Peláez Bazán, Rodríguez Mantilla, Basombrío Porras y Eguren Bresani se mostraron en contra, por lo que el pedido no fue aprobado.

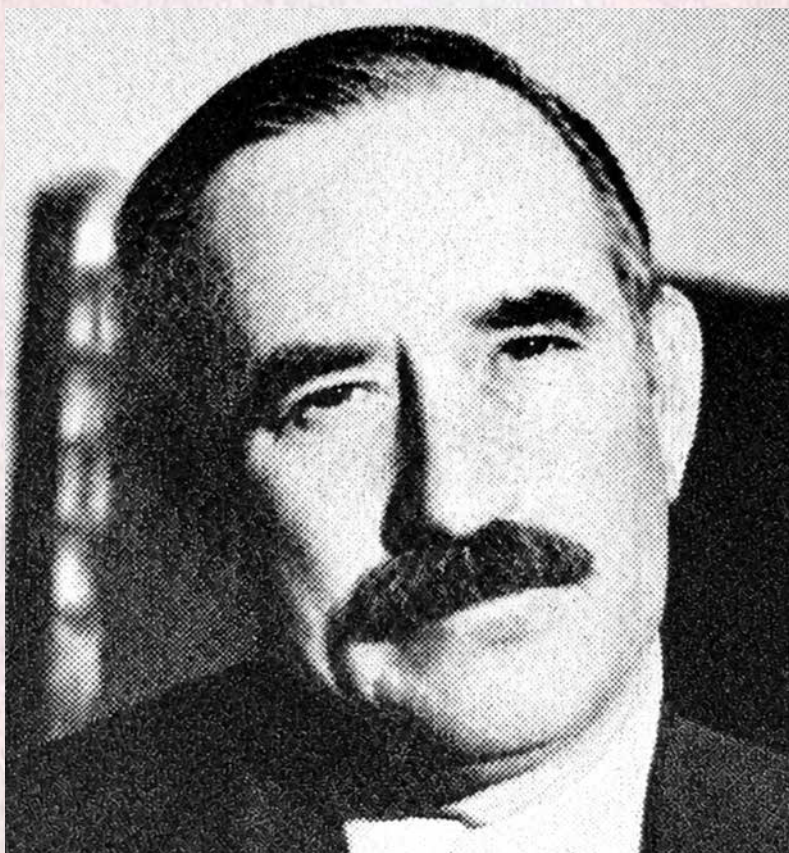
En consecuencia, seguidamente se votó por las altas autoridades. Fue reelegido como presidente el doctor Eguren Bresani, con cuatro votos, y elegido como vicepresidente el doctor Basombrío Porras, también con cuatro votos. Ostentarían el cargo durante el periodo 1984-1986.

Prosiguió así el debate sobre la renovación por tercios, en el que intervinieron diversos magistrados. De sus intervenciones se advirtió que la aplicación de la segunda disposición transitoria de la Ley Orgánica del TGC, que regulaba la renovación por tercios, concitaba distintos problemas. Osores Villacorta cuestionó la constitucionalidad de tal norma por crear un sorteo separado, no previsto por la Constitución⁶⁵. Basombrío Porras opinó que debía cumplirse con esta disposición, pero podía aceptar diferir el sorteo hasta el fin de la legislatura ordinaria del Congreso para ver si se dictaba una ley interpretativa, ampliatoria o aclaratoria. Aguirre Roca sostuvo que no podía aplicarse la disposición por ser absolutamente imposible llevar a cabo un sorteo separado, pues el grupo elegido por el Legislativo solo contaba con dos miembros (por la muerte del magistrado Rodríguez Domínguez) y los magistrados Basombrío Porras y Osores Villacorta no habían cumplido aún dos años en el cargo⁶⁶. Rodríguez Mantilla alegó que lo prudente era diferir la renovación por tercios hasta que el Congreso emitiera la ley ampliatoria y/o aclaratoria del sorteo. Peláez Bazán también cuestionó en su intervención la constitucionalidad

⁶⁴ Aguirre Roca, su contendor, obtuvo dos votos.

⁶⁵ Su voto era por que se colocara el nombre de los magistrados en una sola ánfora y se sacaran tres nombres, que serían los de los magistrados salientes.

⁶⁶ Basombrío Porras solo tenía un año, seis meses y veinticuatro días en el cargo, mientras que Osores Villacorta tenía solo un año, tres meses y tres días. En esa sesión, el magistrado Aguirre Roca opinó también que lo prudente era esperar la ley aclaratoria y que se notifique al Congreso el problema suscitado.



Manuel Aguirre Roca (1927 – 2004), exmagistrado del Tribunal de Garantías Constitucionales y exmagistrado y expresidente del Tribunal Constitucional.

Ingresa a la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM) en 1943 y, al año siguiente, ingresa a la Universidad de Harvard, en la que obtuvo su Bachelor of Arts.

A su regreso al Perú, se inscribió en la Facultad de Derecho de la UNMSM. Posteriormente realizó un doctorado en la Universidad de La Sorbona.

Fuente: *El Pueblo*, edición del 19 de noviembre.

de la disposición transitoria, señaló la imposibilidad de realizar el sorteo y se mostró conforme con esperar la ley aclaratoria. Se acordó entonces postergar la renovación.

El TGC estuvo meses sin que se realice el sorteo de la renovación de un tercio de sus magistrados. El Congreso culminó su legislatura y no emitió la esperada ley aclaratoria. Por este motivo, Eguren Bresani consideró que era momento de retomar el tema. El 31 de enero de 1985, en la sesión del Pleno de ese día, manifestó que era de suma urgencia tratar el asunto de la renovación, por lo que pedía al Pleno encarecidamente que se deje sin efecto el aplazamiento acordado en fecha pasada. Los magistrados se mostraron de acuerdo y hubo consenso en dejar sin efecto tal acuerdo, dándole la potestad al presidente del TGC para que lleve adelante el sorteo correspondiente.

Eguren comunicó que tenía que viajar a Arequipa por ser miembro de la comitiva que recibiría al papa Juan Pablo II, y que en esa ciudad realizaría el sorteo a la brevedad posible. Aguirre Roca dejó al final del acta

constancia de que si el sorteo no se condicionaba a la ley que se espera del Parlamento dicho sorteo sería ilegal e inconstitucional, reservándose el derecho de renunciar. Ya se vislumbraba que el tema de la renovación conllevaría serios problemas y generaría una situación de tensión dentro del colegiado.

El día 1 de febrero de 1985 se realizó el sorteo en Arequipa. Se encontraban presentes en la sala de audiencias el presidente Eguren Bresani, el secretario general, Enrique Ángulo Paulet, y dos trabajadores más de la institución, quienes habían sido designados por el presidente para presenciar el acto. Salieron sorteados los magistrados Luis Osore Villacorta, Alfredo Corso Masías y Manuel Aguirre Roca. Este sorteo fue muy cuestionado por los magistrados “salientes”, en particular por el magistrado Aguirre Roca. No acudieron a los siguientes plenos —salvo a uno—, aduciendo diferentes motivos, por lo que no se pudieron realizar por falta de *quorum*.

Ya en el Pleno del día 4 de marzo de 1985 se da cuenta de que el magistrado Osore Villacorta solicitó la

nulidad del acuerdo de realización del sorteo. Asimismo, se da cuenta de un oficio dirigido por el presidente del Senado al presidente del TGC, en el que la comisión calificadora de candidatos al TGC manifiesta su sorpresa por la realización del sorteo en lo que concierne a los magistrados elegidos por el Poder Legislativo, cuando había una vacante aún no cubierta, y manifestaban que el magistrado Aguirre Roca debía continuar en el cargo hasta que se expida la ley aclaratoria.

Se aprecia también que este último magistrado había presentado sendos recursos cuestionando la legalidad del sorteo, solicitando su nulidad, la de varios acuerdos, la destitución del presidente y vicepresidente del TGC, a quienes también recusaba junto a Silva Salgado, y la constitución de un Tribunal de Honor que resuelva sus articulaciones. Luego de esto, se dio un encendido cambio de opiniones, se desestimaron por mayoría de votos los recursos presentados, y se acordó que en un próximo Pleno el TGC se pronuncie sobre la conducta observada por los magistrados reclamantes.

El magistrado Corso Masías, el tercero de los sorteados, consiguió, por otro lado, que el Poder Judicial, a través del acuerdo de la Sala Plena de la Corte Suprema del 7 de febrero de 1985, lo reeligiera en el cargo de magistrado del TGC. Juramentó nuevamente el día 13 de mayo de 1985.

Aguirre Roca siguió participando en las sesiones, como notificó el Congreso de la República, mientras que Osores Villacorta participó hasta la sesión del 4 junio de 1985. Luego de esta, según se aprecia, dejó de asistir. Fue reemplazado posteriormente por el doctor Jaime Diez Canseco Yáñez, elegido por el Poder Ejecutivo mediante resolución suprema del 24 de julio de 1985.

II.5.6. La elección de un nuevo y efímero presidente y la segunda renovación por tercios: la continuidad de los problemas

El 18 de noviembre de 1986 se produjo una reñida elección para escoger al sucesor del doctor Eguren Bresani en el cargo de presidente del TGC. La elección se complicó porque postularon varios candidatos, supuesto no previsto en la Ley Orgánica del TGC, que regulaba el procedimiento de elección entre dos contendientes. Sobre el particular, se presentaron

como candidatos los magistrados Silva Salgado, Corso Masías, Peláez Bazán y Rodríguez Mantilla.

Ninguno de ellos obtuvo una mayoría absoluta, por lo que se inició un interesante debate relativo a quiénes deberían pasar a una segunda vuelta. Cada uno de los magistrados dio su punto de vista, interviniendo más de una vez. Al final, el colegiado decidió que pasen los doctores Silva Salgado, Corso Masías y Peláez Bazán por tener la más alta votación. En la segunda vuelta, Silva Salgado obtuvo cuatro votos, Corso Masías obtuvo tres, mientras que Peláez Bazán obtuvo uno. Silva y Corso pasaron a una tercera vuelta, y cada uno obtuvo cuatro votos, así que fue declarado presidente Nicanor Silva Salgado por ser el magistrado de mayor antigüedad entre ambos. Acto seguido, el magistrado Oswaldo Rodríguez Mantilla fue elegido como vicepresidente del TGC.

En cuanto a la segunda renovación del tercio, que debía darse el 19 de noviembre de 1986, cumplidos cuatro años contados desde la instalación del TGC, debemos manifestar que esta tampoco estuvo exenta de problemas. Ya el tema venía viéndose en sesiones anteriores, en las que hubo intercambios de ideas contrapuestas, y se informó de comunicaciones dirigidas al Congreso de la República para que emita la ansiada ley aclaratoria.

Ese día, a pesar de la oposición de algunos magistrados, se acordó por mayoría llevar a cabo el sorteo de los magistrados elegidos por el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo. Resultaron sorteados los magistrados Eguren Bresani y Silva Salgado, que justamente acababa de ser nombrado presidente. Este sorteo sí se realizó en presencia de todos los magistrados, a diferencia del realizado dos años antes. El doctor Eguren Bresani fue finalmente reemplazado por el doctor Jorge León Seminario, quien fuera elegido por acuerdo de la Corte Suprema del día 16 de diciembre de 1986. Silva Salgado continuó ejerciendo como presidente, a la espera de su reemplazante. En su primer discurso como presidente, dado en Arequipa el día 19 de noviembre de 1986, resulta anecdótico que, en vista de haber salido sorteado para irse y a la espera de su reemplazo en pocos días, dijera que no hacía falta presentar ningún programa, ya que su presidencia era prácticamente un “interinato”.

La renovación por tercios, en la práctica, resultó ser muy confusa, a veces injusta, y generó discrepancias,

por momentos irreconciliables, dentro del colegiado. En suma, no facilitó un buen funcionamiento del TGC. El problema de los constantes cambios, aunado a las renunciaciones de magistrados y la muerte de otros, provocó también que la composición del TGC no se mantuviera igual por mucho tiempo, lo que es presumible que impactara en la línea jurisprudencial de las decisiones de este órgano colegiado. Quizá esta experiencia motivó que la renovación por tercios fuera eliminada para la composición del vigente Tribunal Constitucional.

Finalmente, el 17 de diciembre de 1986, se publicó en el *Diario Oficial El Peruano* la Ley 24859, que reguló los sorteos para la renovación por tercios dentro del TGC. La primera disposición transitoria de esta norma le dio validez al sorteo realizado el 19 de noviembre de 1986, en que salieron sorteados los doctores Eguren Bresani y Silva Salgado, como se ha dicho, quedando pendiente aclarar el sorteo de los magistrados elegidos por el Poder Legislativo. En consecuencia, el 2 de enero de 1987 se realizó el sorteo correspondiente a los magistrados designados por este poder del Estado. Se hicieron dos sorteos, para precisar qué magistrado cumpliría el periodo de 1984-1990 y cuál otro el periodo 1986-1992. Respecto del primer periodo, salió sorteado el magistrado Rodríguez Mantilla, y respecto del segundo, el magistrado Aguirre Roca.

II.5.7. La renuncia del magistrado vicepresidente Oswaldo Rodríguez Mantilla

Si bien se solucionó el problema de la renovación por tercios, los problemas continuaron en relación con otros aspectos. Un grupo de magistrados cuestionó la elección del doctor Rodríguez Mantilla como vicepresidente del TGC, por haber sido al mismo tiempo candidato y escrutador de los votos el día de la elección.

El día 2 de enero de 1987, los magistrados Aguirre Roca, Díez-Canseco Yáñez, Peláez Bazán, Corso Masías y León Seminario presentaron un recurso de reconsideración contra su proclamación como vicepresidente del Tribunal. Frente a ello, Rodríguez Mantilla, después de argumentar, entre otras cosas, que su elección fue completamente válida y que como escrutador solo se limitó a anotar los nombres que el día de la elección el presidente del TGC decía en voz alta al leer las balotas, presentó

su renuncia irrevocable al cargo de vicepresidente del TGC. Los magistrados intervinieron para expresar su opinión sobre el tema, pero al final se votó por la procedencia de la reconsideración y por la aceptación de la renuncia.

II.5.8 La presidencia y vicepresidencia “accidental” de los magistrados Corso Masías y Peláez Bazán

Unos días después de la renuncia del magistrado Rodríguez Mantilla al cargo de vicepresidente, el magistrado y presidente del TGC, doctor Nicanor Silva Salgado, fue reemplazado por el doctor Héctor Centurión Vallejo, con lo cual quedaron vacantes tanto el cargo de presidente como el de vicepresidente del TGC al poco tiempo de haber sido elegidos.

Por este motivo, en la sesión del 11 de febrero de 1987 se discutió quiénes ejercerían los cargos de presidente y vicepresidente. En el acta se aprecia que luego de un intercambio de opiniones entre los señores magistrados, estos admitieron la situación que de hecho se estaba dando: presidía el Tribunal el señor Corso Masías y el señor Peláez Bazán fue elegido vicepresidente por el Pleno, lo cual en cuanto al segundo de los magistrados fue confirmado por la votación mayoritaria que obtuvo.

A continuación, se generó un debate acerca del nombre que deberían tener los magistrados en el cargo de presidente y vicepresidente, que cumplían el periodo de los salientes Silva Salgado y Rodríguez Mantilla. El magistrado Rodríguez Mantilla propuso las denominaciones de “encargado del despacho presidencial” y “encargado del despacho vicepresidencial”. Por su parte, el magistrado Aguirre Roca sugirió que los cargos se denominen “presidente accidental” y “vicepresidente accidental”. Se sometió a votación, y la propuesta del magistrado Aguirre Roca fue acogida. No habiendo otro asunto que tratar, el “presidente accidental” levantó la sesión. Este presidente tampoco duraría mucho tiempo en el cargo.

II.5.9. La “presidencia accidental” del magistrado Corso Masías

La presidencia del magistrado Corso Masías fue muy accidentada por las decisiones que tomó y que no gustaron a sus demás colegas magistrados.

En primer lugar, el magistrado Corso fue

cuestionado por el Oficio 043-87-P/TGC, de fecha 19 de febrero de 1987, que dirigió al presidente del Senado, señor Armando Villanueva del Campo, en el que hacía alusión a su cercanía y su colaboración con el Partido Aprista. La carta se filtró en diversos medios de comunicación nacional, dañando el prestigio del TGC, que fue muy criticado.

Los demás magistrados sometieron este hecho al Pleno, ya que estas declaraciones, además, vulneraban el artículo 17 de la Ley Orgánica del TGC, que prohibía la participación política de los magistrados. En el Pleno del día 9 de junio de 1987, los magistrados trataron este asunto, en consideración a que la buena imagen de la institución había sido mellada por las informaciones periodísticas del oficio remitido por el presidente. En esa sesión, el magistrado Rodríguez Mantilla incluso votó porque el pleno del TGC proceda a separar al magistrado Corso Masías de la institución. Días después, en la sesión del 16 de junio de 1987 se debatió el caso. Hubo un nutrido intercambio de ideas y, finalmente, se decidió solicitar los descargos respectivos al magistrado Corso Masías. En esa sesión, el magistrado Díez-Canseco Yáñez solicitó además que el señor Corso renuncie al cargo de presidente accidental.

No habiéndose aún resuelto el problema suscitado por el oficio de Corso, en la sesión del 17 de junio de 1987 los magistrados se enteraron de un nuevo problema generado por tal magistrado: con fecha 15 de junio de 1987 había emitido la Resolución 035-87-P/TGC, que fuera publicada el 23 de junio de 1987, tanto en el *Diario Oficial El Peruano* como en el diario *El Pueblo*, de Arequipa, en la que dispuso el traslado de la Oficina de Coordinaciones y del personal de la institución a la ciudad de Arequipa; sin conocimiento previo de sus colegas, desacatando el acuerdo del Tribunal que dispuso la permanencia en Lima del personal administrativo y el pedido de que se abstuviera de tomar algún pronunciamiento sobre los traslados de oficinas y del personal hacia la ciudad blanca. Los magistrados se abocaron a elaborar una resolución que deje sin efecto esta resolución.

Dicha resolución tuvo severas palabras. El colegiado sostuvo en esta, entre otros aspectos, lo siguiente:

Que el presidente accidental del Tribunal de Garantías Constitucionales carece de las facultades

que se arroga, por lo que ha procedido de manera personal, ilegal e inconsulta, en vísperas de su alejamiento del cargo, sin permiso alguno de su autoridad máxima, el pleno administrativo, y lo que es más grave, pasando sobre una disposición expresa de este, creando, además, la impresión lesiva para la imagen del Tribunal, y falsa, de que este, al mantener una oficina administrativa de enlace en Lima, incumple con deberes constitucionales y legales; en consideración a lo cual, el pleno administrativo del Tribunal de Garantías Constitucionales, de acuerdo a la facultad que le confiere el artículo octavo de su Ley Orgánica N° 23385 y en cumplimiento de la precitada resolución; resuelve: 1. Declarar nula e insubsistente la resolución examinada de fecha 15 del mes en curso, publicada en *El Pueblo* de la ciudad de Arequipa, y, en consecuencia, sin objeto ni valor alguno; y 2. Poner esta resolución en conocimiento de dicho presidente accidental, de los organismos estatales correspondientes, y disponer su publicación en los diarios oficial *El Peruano* y *El Pueblo* de Arequipa⁶⁷.

Más adelante, en la sesión del 22 de junio de 1987, el Pleno del TGC realizó la elección de un nuevo presidente y vicepresidente de la institución. Resultaron elegidos los doctores Mario Peláez Bazán, como presidente, y Héctor Centurión Vallejo, como vicepresidente. Corso dejó el cargo de presidente accidental aproximadamente seis meses después de asumirlo.

Finalmente, en la sesión del 25 de setiembre de 1987, luego de un intercambio de opiniones, se dejó de lado la opción de la vacancia que algunos magistrados habían pedido y se optó por la propuesta del doctor Basombrío Porras, que era darle una seria llamada de atención al magistrado Corso para que no se repitieran los hechos ocurridos. El TGC, así, dio por resuelto el problema.

II.5.10. Los últimos cambios en la composición del TGC

El 18 de noviembre de 1988 se hizo una nueva elección de presidente y vicepresidente para el período 1988-1990. Por tanto, dejó el cargo el magistrado Peláez Bazán. En segunda votación resultó elegido como

67 Libro de Acuerdos del TGC, pp. 219-221.

nuevo presidente del TGC el magistrado Jorge León Seminario, mientras que Héctor Centurión Vallejo fue reelegido vicepresidente. Ambos juramentaron al día siguiente, el 19 de noviembre de 1988, al cumplirse seis años desde la instalación del TGC.

De acuerdo a la Ley 24589, la renovación por tercios, que seguía a la de 1986, se haría sin necesidad de sorteo. En tal sentido, en 1989 el Poder Legislativo y el Ejecutivo realizaron sus designaciones, por lo que, en reemplazo del magistrado Aguirre Roca, el Legislativo eligió al doctor Pelayo Samanamud Rubín, y el Ejecutivo eligió al doctor Efraín Espinal Cruzado, quienes aparecen en el libro de acuerdos administrativos a partir del acta de fecha 14 de diciembre de 1989.

En la sesión del 31 de enero de 1990 se dio lectura a las cartas de despedida de los magistrados

Aguirre Roca y Basombrío Porras, quienes felicitaron a los nuevos integrantes del Tribunal.

En la sesión del 19 de noviembre de 1990, se informó el cese del magistrado Mario Peláez Bazán y la renuncia de Jaime Diez-Canseco Yáñez. Ese mismo día se llevó a cabo la elección del presidente y vicepresidente para el período 1990-1992, y resultaron elegidos Jorge Centurión Vallejo para el primer cargo y Efraín Espinal Cruzado para el segundo.

Finalmente, en la sesión del 4 de febrero de 1991 juramentó como magistrado Florencio Mixán Mass en reemplazo del doctor Alfredo Corso Masías. Más adelante, en la sesión del 11 de abril de 1991, se tomó juramento a René Núñez del Prado Cruz, designado por el Poder Judicial. En total, los magistrados que integraron el Tribunal de Garantías Constitucionales fueron los siguientes:

MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES				
N.	NOMBRE COMPLETO	PODER DEL ESTADO QUE LO DESIGNÓ	AÑO DE DESIGNACIÓN	AÑO DE CESE
1	Javier Vargas Vargas	Poder Ejecutivo	1982	1983
2	Jorge Vásquez Salas	Poder Ejecutivo	1982	1983
3	Nicanor Silva Salgado	Poder Ejecutivo	1982	1987
4	Alberto Eguren Bresani	Poder Judicial	1982	1986
5	Mario Peláez Bazán	Poder Judicial	1982	1990
6	Alfredo Corso Masías	Poder Judicial	1982	1991
7	Oswaldo Rodríguez Mantilla	Poder Legislativo	1982	1987
8	Alfonso Rodríguez Domínguez	Poder Legislativo	1982	1984
9	Manuel Aguirre Roca	Poder Legislativo	1982	1989
10	Carlos Basombrío Porras	Poder Ejecutivo	1983	1989
11	Luis Osoreo Villacorta	Poder Ejecutivo	1983	1985
12	Jaime Diez-Canseco Yáñez	Poder Ejecutivo	1985	1990
13	Jorge León Seminario	Poder Judicial	1986	1992
14	Héctor Centurión Vallejo	Poder Ejecutivo	1987	1992
15	Héctor Díaz Valdivia	Poder Legislativo	1987	1992
16	Luis Valenzuela Astete	Poder Legislativo	1987	1992
17	Pelayo Alejandro Samanamud Rubin	Poder Legislativo	1989	1992
18	Efraín Espinal Cruzado	Poder Ejecutivo	1989	1992
19	Florencio Mixan Mass	Poder Judicial	1991	1992
20	René Núñez del Prado Cruz	Poder Judicial	1991	1992

II.5.11. El problema de la sede

El TGC, como anteriormente se ha advertido, nació sin sede. En las sesiones preparatorias que se realizaron con anterioridad a la instalación formal del órgano el día 19 de noviembre de 1982, los magistrados sesionaron en un ambiente prestado dentro del Ministerio de Justicia. Los problemas en cuanto al local continuaron con posterioridad a la ceremonia de instalación, pues en la sesión del día 21 de noviembre de 1982, realizada también en Arequipa, dos días después de la instalación del TGC, el presidente de esta institución, doctor Eguren, expresó que, careciendo aun de local, el Tribunal tenía que continuar sus sesiones en Lima, lo que fue aprobado por todos los magistrados. Lo curioso es que en la Capital de la República tampoco tenían local.

Cabe precisar que para que se recibieran los escritos de los justiciables, el Colegio de Abogados de Arequipa tuvo la gentileza de prestar un espacio de su local institucional, ubicado en la calle Jerusalén 313. Este espacio funcionó provisionalmente como mesa de partes, los días martes y jueves. De hecho, el TGC también sesionó en el local del Colegio de Abogados de Arequipa en algunas ocasiones, como en la sesión realizada el 8 de febrero de 1983.

El 29 de noviembre de 1982, se reunió de nuevo el colegiado del TGC, pero esta vez en el local de la Corte Suprema, cedido provisionalmente al efecto por su presidente, señor Guillermo Anchorena More. En dicha sesión, el presidente Eguren informó que en los

TRIBUNAL DE GARANTIAS CONSTITUCIONALES

COMUNICADO

– El Tribunal atenderá al público a partir del día lunes 13 de Diciembre próximo en el siguiente horario.

Día: Martes y Jueves

Horas: 10:00 a 12:00 a.m.

Local Provisional: Colegio de Abogados de Arequipa, calle Jerusalen 313
Teléfono 215501

Comunicado del TGC sobre la atención al público en el local provisional del Colegio de Abogados de Arequipa.

Fuente: *El Pueblo*.



diarios *El Peruano*, *El Comercio*, *El Observador* y otros habían sido publicados avisos solicitando propuestas para la compra de un bien en Lima, pues era necesario tener en esa ciudad un local en donde se efectuase la coordinación administrativa del TGC. Informó también que había dispuesto se hicieran publicaciones en los diarios de Arequipa y Lima para la compra en la ciudad de Arequipa de un inmueble en el que operase la sede del Tribunal. En tal oportunidad, siendo imposible que, por el momento, se efectuaran las sesiones del



Primer local inaugurado por el Tribunal de Garantías Constitucionales, ubicado en el distrito de San Isidro, Lima.

Tribunal en Arequipa, hasta que se tuviera un local independiente, mobiliario adecuado y personal idóneo para ese efecto, se aprobó por unanimidad que las sesiones del TGC se realizaran en Lima, hasta que se decidiera modificar dicho acuerdo.

La preocupación por contar con un local institucional motivó, como se advierte, que se hicieran diversas gestiones. El 6 de diciembre de 1982, en sesión del Pleno, el presidente informó que había cumplido con el mandato legal de convocar a licitación para la

compra de locales en Lima y Arequipa, además de la compra de automóviles. Por su parte, el magistrado Corso informó que había visitado trece casas ofrecidas, de las cuales once estaban desocupadas, y precisó además que había "...una apropiada ubicada en la avenida Misti del distrito de Yanahuara, de propiedad de la Sucesión Oviedo, avenida de mucha tranquilidad y con un área de 700 m²". Entre las propiedades ofertadas en Lima, que algunos magistrados habían visitado (Corso y Vásquez, por ejemplo), se recomendó adquirir, por

las ventajas económicas y financieras, una ubicada en la calle Los Cedros 209, en San Isidro, de propiedad de la señora Elizabeth Battle de Gazziani.

Finalmente, se adquirieron ambos locales: el ubicado en la avenida Misti 102, Yanahuara, Arequipa, y el situado en la calle Los Cedros 209, San Isidro, Lima. En el primero se ubicaba la sede central del TGC, mientras que en el segundo se ubicaban las oficinas administrativas del órgano, aunque también se realizaron sesiones de pleno en este último. Primero se inauguró el local de San Isidro, el 17 de febrero de 1983, en tanto se hacían refacciones y se instalaba el mobiliario en el inmueble de Arequipa.

En el discurso de inauguración del local de San Isidro, el presidente Eguren manifestó que en el presupuesto dado a la entidad para el año 1983 no se había considerado partida alguna para la compra de un inmueble, tan solo para alquileres. Sin embargo, como había manifestado en sesiones anteriores, optó por la compra haciendo economías y traslados de partidas, solucionando así un agudo problema de la administración pública, lo que redundaba en claro beneficio del erario público. Todos los magistrados aplaudieron la determinación del presidente y se mostraron muy satisfechos con la ubicación y arquitectura del local. En señal de celebración, bebieron una copa de champaña en compañía de funcionarios y servidores de la institución.

Con ello, el TGC superó el escollo de la carencia de local institucional. Ambos locales, finalmente, fueron “heredados” por el vigente Tribunal Constitucional. En uno se ubica la sede de Arequipa, donde se realizan audiencias públicas constantemente. En el otro se ubica en la actualidad su Centro de Estudios Constitucionales, espacio académico de la institución.

II.5.12 Presupuesto y otros retos institucionales

El TGC en sus inicios no contaba con presupuesto asignado. Por consiguiente, los magistrados no tenían personal de apoyo ni tampoco eran remunerados. Este fue uno de los primeros retos institucionales que asumieron.

En la primera sesión preparatoria que tuvo el TGC el día 4 de agosto de 1982 se acordó designar una comisión especial, integrada por los magistrados Eguren Bresani y Corso Masías, que representase al



órgano y realizara todas las gestiones administrativas necesarias para conseguir el presupuesto de los meses que restaban del año 1982 y para todo el año 1983. Estos magistrados tuvieron reuniones con el personal de la Dirección General de Administración del Poder Judicial, a efecto de obtener información sobre los proyectos de presupuesto necesarios.

En la decimoprimer sesión preparatoria, realizada el día 26 de octubre de 1982, el señor Eguren manifestó que, como culminación del encargo, tenía



Segundo local inaugurado del Tribunal de Garantías Constitucionales, ubicado en el distrito de Yanahuara, Arequipa.

el agrado de comunicar a sus colegas magistrados que el Poder Legislativo, el día anterior, había logrado un presupuesto del TGC para 1982 por la cantidad de 240 743 000 soles, suma suficiente para satisfacer las primeras necesidades del TGC. Los magistrados Eguren y Corso fueron felicitados por su gestión. Se acordó a continuación la forma de pago de las remuneraciones y asignaciones de los magistrados, teniendo en cuenta las fechas distintas en que fueron

designados. El problema de no contar con presupuesto no se volvió a presentar en los años que siguieron, al punto que paulatinamente el TGC pudo contratar y designar personal para coadyuvar en las labores de los magistrados.

Otro reto institucional fue el concerniente a la aprobación de un reglamento normativo para el TGC. Respecto a esto, se puede observar que, desde la primera sesión preparatoria, hubo varios intentos de redactar tal

reglamento. Los magistrados Silva Salgado y Peláez Bazán se mostraron muy participativos desde el inicio, al punto de acordarse por unanimidad formar una comisión con el objeto de formular un anteproyecto de reglamento interno. Por su parte, el magistrado Corso Masías ofreció presentar también un anteproyecto. Sin embargo, todo esto quedó en mera intención, pues a pesar de que en sesiones posteriores se habló de un proyecto avanzado, no se llegó a aprobar este en el corto plazo.

No fue sino hasta el año 1986, cuatro años después, que se formó recién una comisión revisora del anteproyecto, específicamente el 20 de mayo de ese año, integrada por los magistrados Basombrío Porras, Silva Salgado y Rodríguez Mantilla. El 29 de setiembre de 1986, la comisión informó que había culminado su labor y se comenzó a discutir el articulado del proyecto a partir de las siguientes sesiones. Sin embargo, como se acercaba la fecha del sorteo de la segunda renovación por tercios, desarrollada en un punto anterior, dejaron en suspenso el debate y solo lo retomaron en la sesión de fecha 17 de marzo del año siguiente (1987). Finalmente, el 31 de julio de 1987 el pleno del TGC aprobó el Reglamento General del Tribunal de Garantías Constitucionales.

Cabe precisar, que, de acuerdo al artículo 3 de la Ley Orgánica del TGC, los reglamentos aprobados por el TGC debían ser sometidos al Poder Ejecutivo para su aprobación mediante el decreto correspondiente. En los debates, varios magistrados se pronunciaron en contra de este sometimiento, pues consideraban que afectaba la autonomía del TGC. En aplicación de tal artículo, con fecha 26 de noviembre de 1987, mediante el Decreto Supremo N° 012-87-JUS se aprobó el Reglamento General del Tribunal de Garantías Constitucionales. Finalmente, cinco años después de instalada, la institución contaba con un reglamento interno que regulaba diversos aspectos relativos a su funcionamiento.

II.6. EL PAPEL DEL TGC EN LA DEMOCRACIA DE LOS 80

En los años ochenta de la década pasada, el Perú se estaba recomponiendo de un régimen militar autoritario. En el marco de transición hacia

la democracia, la creación del TGC resultó clave para fortalecer la primacía normativa de la Constitución y la tutela de los derechos fundamentales en nuestro país. Su figura por sí misma representó la preocupación de los constituyentes por controlar los actos estatales que podrían extralimitarse, reforzar las instituciones democráticas, así como los valores propios de un Estado constitucional.

Sin embargo, como hemos podido ya advertir, diversos problemas, fundamentalmente normativos, menoscabaron su correcto funcionamiento, lo que le impidió consolidarse como una institución o figura clave dentro del Estado peruano durante la época que permaneció vigente.

En la medida de lo posible y dentro de sus limitaciones, el extinto TGC contribuyó a tutelar los derechos fundamentales y proteger la Constitución, aunque en muy contados casos. En tal sentido, su existencia en los años ochenta y comienzos de los noventa fue más simbólica que transformadora, pero permitió conocer sus falencias para superarlas en el órgano que lo reemplazó, e introdujo las bases del modelo de control concentrado de la constitucionalidad, ejercido por un ente autónomo, que hasta ahora rige en nuestro país.

II.7. LAS SENTENCIAS INÉDITAS DEL TGC: EL CASO DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS DECLARADOS INCONSTITUCIONALES QUE NO SE EXPULSARON DEL SISTEMA JURÍDICO

En los meses previos al autogolpe del 5 de abril de 1992, el Tribunal de Garantías Constitucionales se vio involucrado en una controversia suscitada entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, derivada del ejercicio de facultades legislativas delegadas por el primero al segundo mediante la Ley autoritativa 25327, para legislar en materia de crecimiento de la inversión privada, fomento del empleo y pacificación, por un plazo de 150 días.⁶⁸

En virtud de las facultades delegadas, el Ejecutivo emitió una serie de decretos legislativos, entre ellos

68 Landa Arroyo, César. *Tribunal Constitucional y Estado democrático*, Lima, 1999, p. 445.

el Decreto Legislativo 650, que aprobó la Ley de compensación por tiempo de servicios, mediante la cual “... se cambió radicalmente el sistema de compensación de servicios, al establecer un sistema de pagos semestral y cancelatorio, mediante depósito en las entidades bancarias y financieras a elección del trabajador”⁶⁹; y el Decreto Legislativo 651, sobre la libre competencia en el servicio público de transporte local urbano e interurbano.

El 11 de noviembre de 1991, veinte senadores de la República, representados por el señor Benigno Hildebrando Chirinos Sotelo, interpusieron demanda de inconstitucionalidad contra el aludido Decreto Legislativo 650. Fundamentaron, principalmente, que el Ejecutivo había normado sobre materias no delegadas, usurpando atribuciones del Congreso, y que tal norma vulneraba la Constitución al disponer efectos cancelatorios del pago de la CTS.⁷⁰ El 10 de marzo de 1992, el TGC emitió la sentencia de este caso y declaró la inconstitucionalidad del artículo segundo del decreto cuestionado en la parte que dispuso “...el efecto cancelatorio del pago de la compensación por tiempo de servicios”.

El colegiado advirtió que este nuevo régimen “impedirá que el trabajador pida una liquidación final sobre la base de la última remuneración y de acuerdo al lapso que trabajó, derecho que le reconocía el régimen sustituido (anterior)”.⁷¹ En aplicación del artículo 35 de la Ley Orgánica del TGC, con fecha 11 de marzo de 1992, el entonces presidente del TGC, magistrado Héctor Centurión Vallejo, dirigió al presidente del Congreso, Felipe Osterling Parodi, una comunicación donde informaba de la decisión tomada por el colegiado constitucional, para que por vía legislativa se modifique la norma, en la parte que había sido declarada inconstitucional, en un plazo de 45 días.

El pedido se estaba tramitando en el Congreso, pero el 5 de abril de 1992 se dio el autogolpe de Estado que desactivó este poder del Estado y también

el Tribunal de Garantías Constitucionales, por lo que no se pudo modificar inmediatamente la norma. Sin embargo, el 29 de abril de 1992, cuando el expresidente Fujimori ya había dado el autogolpe, se emitió el Decreto Ley 25460, el cual modificó dicho artículo, retirando el texto referido al efecto cancelatorio del pago de la compensación por tiempo de servicio, es decir, ajustándose a la decisión del ya desactivado TGC.

Una situación similar se presentó con respecto al Decreto Legislativo 651, pues en setiembre de 1991 se interpusieron dos demandas de inconstitucionalidad por parte de 66 diputados y 63 senadores. Estos argumentaron que la norma infringía el inciso 5 del artículo 254 de la Constitución, que establecía la competencia exclusiva de las municipalidades para regular el transporte colectivo, circulación y tránsito, y que, por otra parte, excedía las facultades legislativas otorgadas al Ejecutivo, pues dichas facultades no lo autorizaban a legislar sobre la tarifa de transporte ni las competencias de los niveles de gobierno.⁷²

El TGC resolvió este caso mediante sentencia dictada el 29 de enero de 1992, en la cual se declaró fundada parcialmente la demanda de inconstitucionalidad, en la parte de la regulación del transporte colectivo local (urbano). El colegiado sostuvo que el decreto vulneraba el orden jerárquico normativo al modificar una disposición específica de la Constitución, pues al regular el transporte colectivo local urbano invadía las competencias que la Constitución le había otorgado al gobierno local⁷³. César Landa señala al respecto que el TGC reconoció la vulneración del “derecho constitucional de las municipalidades de ejercer sus competencias de regulación de las tarifas de transporte público”⁷⁴.

Pese a ello, el 28 de abril de 1992 —es decir, con posterioridad al autogolpe— el Ejecutivo emitió el Decreto Ley 25457, ratificando la vigencia plena del

69 Landa Arroyo, César. *Op. cit.*, p. 447.

70 Demanda de inconstitucionalidad presentada ante el TGC, adjunta a la comunicación enviada al Congreso.

71 Tribunal de Garantías Constitucionales. “Sentencia recaída en el expediente 008-91-I/TGC”. En: *Jurisprudencia relevante del Tribunal de Garantías Constitucionales. Procesos de inconstitucionalidad*. Centro de Estudios Constitucionales, Lima, 2018, p. 451.

72 Demanda de inconstitucionalidad presentada ante el TGC, adjunta a la comunicación del TGC enviada al Congreso.

73 Tribunal de Garantías Constitucionales. “Sentencia recaída en el expediente 004-005-91-I/TGC”. En: *Jurisprudencia relevante del Tribunal de Garantías Constitucionales*, Centro de Estudios Constitucionales, Lima, 2018, pp. 435-444.

74 Landa Arroyo, César. *Op. cit.*, p. 113.

Decreto Legislativo 651. No sería sino hasta el año 2002 que la Ley 27774 introdujo modificaciones sustantivas al mismo y derogó el decreto ley de ratificación, manteniéndose vigente el decreto legislativo hasta la actualidad.

Estas decisiones generaron cuestionamientos políticos y mediáticos. De acuerdo con Samuel Abad Yupanqui, fueron severamente criticadas, especialmente la que declaró inconstitucional el carácter cancelatorio de la compensación por tiempo de servicios, puesto que se decía que el fallo tenía motivaciones políticas y que se buscaba obstaculizar el plan económico del Gobierno⁷⁵. En una línea similar, Francisco Eguiguren Praeli afirmó que estas resoluciones afectaban medidas centrales de la política de liberalización económica impulsada por el Gobierno del expresidente Fujimori, lo cual explica el cuestionamiento por parte de las autoridades del Gobierno y los voceros del oficialismo.⁷⁶

De lo expuesto se desprende que si bien estas sentencias fueron relevantes en la delimitación del ejercicio de las facultades legislativas delegadas, finalmente no tuvieron una eficacia práctica debido a la ruptura del orden constitucional por el Gobierno *de facto* que llevó a la desactivación del TGC, lo que generó una falta de respaldo institucional para asegurar su plena ejecución.

II.8. EL AUTOGOLPE DEL 5 DE ABRIL DE 1992 Y LA DISOLUCIÓN DEL TGC

El 5 de abril de 1992 marcó un punto de quiebre en la historia constitucional peruana, pues el entonces presidente Alberto Fujimori Fujimori anunció mediante mensaje a la nación la disolución del Congreso de la República y la reorganización del Poder Judicial, así como de las instituciones públicas, entre ellas, el Tribunal de Garantías Constitucionales. La medida fue presentada como una respuesta extraordinaria a los obstáculos políticos que, de acuerdo con el Poder Ejecutivo, impedían implementar las reformas estructurales que consideraba necesarias para la estabilización de la economía y la modernización del Estado. No obstante, este acto produjo la ruptura del orden constitucional y democrático, pues implicó la concentración del poder en el Ejecutivo.

Esta decisión se formalizó a través del Decreto Ley 25418, Ley de Bases del Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional del 6 de abril de 1992. En esa línea, la desactivación del TGC se ejecutó formalmente mediante Decreto Ley 25422, publicado el 9 de abril de 1992, el cual cesó a sus magistrados. Con ello se clausuró definitivamente el TGC como órgano de control de la constitucionalidad de las leyes y de tutela de los derechos fundamentales, lo que generó incertidumbre respecto de la vigencia efectiva de la supremacía constitucional.

75 Abad Yupanqui, Samuel. "El nuevo modelo de jurisdicción constitucional en el Perú: antecedentes, balance y perspectivas". En: *V Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, 1998, pp. 6-7.

76 Eguiguren Praeli, Francisco. "El Poder Judicial y el Tribunal Constitucional". *Revista Ius et Praxis*, Universidad de Talca, Talca, 1998, vol. 4, núm. 1, p. 71.

BIBLIOGRAFÍA

Abad Yupanqui, Samuel. “El nuevo modelo de jurisdicción constitucional en el Perú: antecedentes, balance y perspectivas”. *V Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, 1998.

Asamblea Constituyente de 1978-1979. *Diario de los Debates*. Tomos V, VII y VIII.

Borea Odría, Alberto. “La Constitución del Perú y el art. 5 del Estatuto del Gobierno Militar de 1968”, *Derecho*, núm. 33, PUCP, Lima, 1978.

Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente de 1978-1979. *Diario de los Debates*. Tomo I, III, IV, VII, VIII

Contreras, Carlos y Chocano, Magdalena. *Nueva Historia del Perú Republicano. El desafío de la revolución. Reforma, nacionalismo y subversión (1956-1990)*. Tomo V, Derrama Magisterial, Lima, 2022

Demanda de inconstitucionalidad presentada ante el TGC, adjunta a la comunicación enviada al Congreso, 1991.

Eguiguren Praeli, Francisco “El Poder Judicial y el Tribunal Constitucional”. *Revista Ius et Praxis*, vol. 4, núm. 1, Universidad de Talca, Talca, 1998.

Ferrero Rebagliati, Raúl. “El control de constitucionalidad de las leyes”. *Revista Jurídica del Perú*, núm. III, Lima, 1960. Republicado en: *Revista Peruana de Derecho Constitucional*, Tribunal Constitucional, Lima, 2020.

García Belaunde, Domingo. *La Constitución en el péndulo*. Editorial Universidad Nacional de San Agustín, Arequipa, 1996.

García Belaunde, Domingo. “La influencia española en la Constitución peruana”. *Teoría y práctica de la Constitución peruana*. Tomo I. Editorial y Distribuidora de Libros S. A., Lima, 1989

Landa Arroyo, César. *Tribunal Constitucional y Estado democrático*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1999.

Libro de acuerdos administrativos del Tribunal de Garantías Constitucionales, 1982.

Ochoa Cardich, César. Presentación: “Javier Valle-Riestra: el tribuno radical defensor de la democracia y de los derechos fundamentales”. *La responsabilidad constitucional del jefe de Estado*, Fondo Editorial del Tribunal Constitucional, Lima, 2025

Pásara, Luis. *Velasco: el fracaso de una revolución autoritaria*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2019.

Rojas Rojas, Rolando. *Los años de Velasco (1968-1975)*. IE, Lima, 2021

Tribunal Constitucional. *Jurisprudencia relevante del Tribunal de Garantías Constitucionales. Procesos de inconstitucionalidad*. Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional, Lima, 2018.

CAPÍTULO III

La Constitución Peruana de 1993 y el Tribunal Constitucional



**Carátula interior de la Constitución
Política del Perú de 1993**
Congreso de la República, 2016



CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ 1993

El Presidente del Congreso Constituyente Democrático

Por cuanto:

*Ha sido ratificado en el referéndum
del 31 de octubre de 1993, el texto constitucional aprobado
por el Congreso Constituyente Democrático.*

EL CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO

Ha dado la siguiente Constitución Política del Perú:

PRESIDENTE FUJIMORI DIRIGIO MANIFIESTO A LA NACION

Desde anoche rige Gobierno de Reconstrucción Nacional

- ▶ Congreso de la República, disuelto temporalmente
- ▶ Serán reorganizados totalmente el Poder Judicial, Consejo Nacional de la Magistratura, el Tribunal de Garantías Constitucionales y el Ministerio Público
- ▶ Se reestructurará la Contraloría General de la República

**Titular en el que se menciona
el inicio del Gobierno de
Reconstrucción Nacional**
*El Peruano, edición del 6 de
abril de 1992*

CAPÍTULO III

La Constitución Peruana de 1993 y el Tribunal Constitucional

III.1. LA SALIDA INSTITUCIONAL AL GOLPE DE ESTADO DE 1992: EL CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO (CCD)

En 1990, en el contexto de una grave crisis económica caracterizada por una recesión económica con hiperinflación, así como por la acción subversiva de organizaciones terroristas de extrema izquierda que amenazaban la supervivencia del Estado, se realizó el proceso electoral en el que Alberto Fujimori Fujimori, hasta entonces un candidato desconocido, resultó elegido presidente de la República del Perú.

Posteriormente, a principios de 1992, se desarrolló una confrontación entre el presidente Fujimori y el Congreso¹. Así —en este contexto histórico de extrema gravedad para la República—, el 5 de abril de 1992, el presidente Alberto Fujimori Fujimori lideró un golpe de Estado y proclamó el establecimiento de un gobierno *de facto* denominado *Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional* (GERN). Este decretó la disolución del Congreso de la República y, en lo concerniente al sistema de administración de justicia, declaró la reorganización del Poder Judicial, el Consejo Nacional de la Magistratura, el Tribunal de Garantías Constitucionales y el Ministerio Público.

Con el autogolpe de Estado —con gran aceptación popular, según las encuestas— cesan en sus funciones los magistrados del Tribunal de Garantías Constitucionales (en adelante TGC). Sin embargo, el

contexto internacional a nivel hemisférico fue contrario al gobierno *de facto*. Así, el Gobierno estadounidense de George W. Bush fue categórico —desde los primeros días— en deplorar el quebrantamiento del orden constitucional en el Perú.

Consumado sorpresivamente el autogolpe de Estado, los pronunciamientos internacionales no se harían esperar. Es el caso de la Organización de Estados Americanos:

La OEA, de acuerdo a la resolución aprobada por el Consejo Permanente de la entidad, esta noche, teniendo en cuenta que los graves acontecimientos ocurridos en Perú configuran una interrupción del proceso político institucional democrático en ese país, acuerda “deplorar tales hechos y expresar su más profunda preocupación, en tanto estos afectan la vigencia de los mecanismos institucionales de la democracia representativa en la región”².

Días después, los embajadores de los Estados integrantes de la OEA, reunidos en Washington D. C., lamentaron el golpe de Estado e instaron al presidente Fujimori al retorno del orden constitucional. De los primeros comunicados oficiales divulgados a través de los medios de comunicación, se advierte que

1 Durand, Francisco, *La República empresarial: neoliberalismo, emprendedurismo y desigualdad (1990-2021)*, Derrama Magisterial, 2022, 24: A comienzos de 1992 inició, entonces, una estudiada confrontación con el Congreso, que no buscaba el enfrentamiento, aunque reclamaba sus fueros. Desde 1990, se le había concedido facultades extraordinarias tres veces consecutivas para legislar, incluyendo lo referido a la reforma tributaria. El gesto no fue correspondido por el presidente, quien observó doce proyectos de ley enviados desde el Legislativo. Fujimori, usando el púlpito de la presidencia, criticaba continuamente a los partidos, hablaba de corrupción, de impedimentos, de frenos y obstáculos a sus urgentes labores [...]. La agresividad se debía inicialmente a que no podía controlar el Congreso como consecuencia de los resultados electorales de la primera vuelta de 1990. Su partido, Cambio 90, contaba con solo 32 de 180 diputados, y 14 de 62 senadores. Tenía que cerrarlo. Luego utilizó la misma táctica para organizar y justificar el golpe.

2 *El Comercio*, Lima, 7 de abril de 1992.

 FABRICIO OROZCO VELEZ

El Tribunal de Garantías Constitucionales en debate (II)

El Tribunal de Garantías Constitucionales debió ser el órgano jurisdiccional que actuara como máxima instancia en los procesos de hábeas corpus, acción de amparo y acción popular, resolviendo tanto cuestiones relativas a las formalidades del procedimiento, así como a los asuntos de fondo materia de discusión. Por ese camino la vía judicial debió agotarse en la primera instancia (juzgados civiles y juzgados de instrucción) y el TGC resolver los recursos de apelación de las resoluciones denegatorias de las acciones de garantía, con lo cual resolvía el proceso, corrigiendo tanto los defectos de forma, como de fondo.

Los defectos de nacimiento que tuvo el TGC, respecto de su competencia, se profundizaron más con la Ley Orgánica que lo regía. La referida norma no fue un instrumento de desarrollo normativo sino, más bien, el puntillazo necesario para convertir el TGC en la pálida y tímida versión de un Órgano de Control Constitucional.

El tema de la competencia del TGC es la piedra fundamental sobre la cual descansan las bases de todo sistema de control de los órganos del Estado y, en especial, por la importante función reservada a este órgano jurisdiccional, en el equilibrio jurídico-político de las relaciones al interior del Estado.

Asimismo, el carácter de especialización con el que se le identifica, tanto en su función como por su composición, es un aspecto que nunca debió descuidarse y que, de ninguna manera, puede admitir posiciones confusas que posteriormente sólo generen el desuso, descrédito o el prescindir de tan importante órgano.

La real importancia y valor del Tribunal Constitucional, radica en el hecho de haber sido concebido como un órgano ad hoc que sostiene la supremacía de la Constitución en el ordenamiento normativo. Partiendo de este supuesto, es el llamado a corregir y enmendar todo acto normativo que por sí atente contra lo establecido en la Constitución.

La base del desarrollo de todo sistema democrático moderno se sustenta en la implementación de acertados mecanismos de control y fiscalización entre los órganos del Estado lo que, a su vez, permite alcanzar el verdadero punto de equilibrio para la utilización del poder en las relaciones suscitadas al interior del Estado.

Las actuales corrientes del Derecho Constitucional nos remarcen que el Tribunal Constitucional es uno de los verdaderos y más fuertes soportes en la encomiosa labor de control, función que, además, trasciende lo político.

La combinación y punto medio de justo balance, entre lo político y lo jurídico-normativo, posibilita una labor de control, casi perfecta que tiene, como consecuencia directa, el fortalecimiento del sistema.

Hoy que el debate constitucional toma mayor énfasis, es necesario replantear este tema y retomar el camino redimensionando de la verdadera función del Tribunal, adoptando posiciones que, de ninguna manera, desnaturalicen su esencia. Así se le permitirá cumplir de manera efectiva las funciones que le son propias, en beneficio del fortalecimiento de nuestro sistema democrático.

El Tribunal Constitucional o TGC debe ser llamado a convertirse en el más valeroso y celoso guardián del ordenamiento normativo para evitar la más mínima violación a la supremacía de la Constitución. Es, en este sentido, que creemos necesario que, en la nueva Constitución que elabore el CCD, deba desarrollarse este tema y deba mantenerse la existencia de un órgano jurisdiccional constitucional con autonomía propia y con funciones y atribuciones que no sean recortadas y que, a la postre, limiten su efectivo funcionamiento.

Columna de opinión en El Peruano, acerca del Tribunal Constitucional en los debates constituyentes, lo cual demuestra que la incorporación de este órgano era un tema de interés en la comunidad.

Fuente: *El Peruano*, edición del 4 de noviembre de 1992



Misión de la OEA buscará restablecer la constitucionalidad

Baena Soares y Gross Espiell llegaron ayer

Titular de El Comercio en el que se aprecia el rol de la OEA en el restablecimiento de la democracia en el Perú

Fuente: *El Comercio*, edición del 21 de abril de 1992



Instalación de la Comisión de Constitución y Reglamento, presidida por el primer vicepresidente del Congreso, Carlos Torres y Torres Lara

Fuente: *Congreso de la República, 1993*

la propuesta inicial era llevar a cabo reformas a la Constitución, sin convocar a la participación ciudadana para la elaboración de una nueva Constitución. Debe destacarse que Hernando de Soto y el ministro de Economía y Finanzas, Carlos Boloña Behr, persuadieron al presidente Fujimori para la apertura de una asamblea constituyente³.

El giro paulatino —al menos de manera pública— de la idea de un proyecto elaborado por

especialistas hacia una asamblea constituyente se produjo, aproximadamente, después de los cien días de instalado el gobierno *de facto*:

El presidente del Consejo de Ministros y ministro de Relaciones Exteriores, Óscar de la Puente Raygada, a nombre de la Comisión de Alto Nivel del Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional, reiteró su invitación a cada una de las fuerzas políticas del país a sostener una segunda

3 Murakami, Yusuke, *Perú en la era del Chino: la política no institucionalizada y el pueblo en busca de un salvador*, Instituto de Estudios Peruanos, 2012, p. 310.

reunión conjunta, con la finalidad de continuar el diálogo político sobre el próximo Congreso Constituyente Democrático⁴.

Al respecto, cabe subrayar el rol de los observadores internacionales que hacían seguimiento al retorno a la vida democrática del Perú: “El canciller uruguayo Héctor Gros Espiell y el secretario general de la OEA Joao Baena Soares, calificaron al CCD como paso ineludible hacia la institucionalidad democrática y confirmaron su presencia en los comicios del 22 de noviembre”⁵.

En ese nuevo contexto, se convocó a elecciones del denominado Congreso Constituyente Democrático (en adelante CCD), que —una vez instalado— procedió a elaborar el texto constitucional de 1993, el cual es aprobado por el Pleno y sometido a referéndum. El CCD conformó la Comisión de Constitución y de Reglamento (en adelante CCyR), la cual debatió la redacción del proyecto de texto constitucional durante sus sesiones.

III.1.1. Apertura al poder constituyente: instalación del Congreso Constituyente Democrático (CCD)

El proceso de elaboración y aprobación de una nueva Constitución se inició en agosto de 1992. En esa fecha, el Gobierno promulgó y publicó el Decreto Ley N.º 25684, *Ley de Elecciones para el CCD*. Esto representó la *apertura al poder constituyente* para dar una nueva norma suprema, la duodécima de la República del Perú. Se determinó que las elecciones serían mediante distrito único y que el CCD funcionaría con un diseño unicameral de 80 representantes hasta 1995, asumiendo las facultades legislativas de un Parlamento. En la etapa de inscripción de listas y candidatos, se presentaron 29 organizaciones entre partidos políticos y movimientos independientes; sin embargo, en la recta final participaron 18 organizaciones políticas, y los resultados fueron los siguientes:

Resultados de las elecciones constituyentes realizadas el 22 de noviembre de 1992

Partido político	Votos obtenidos	(%)	Escaños
Cambio 90	3 075 422	49,30	44
Partido Popular Cristiano	606 651	9,73	8
Frente Independiente Moralizador	486 984	7,81	7
Renovación Nacional	440 314	7,06	6
Movimiento Democrático de Izquierda	341 646	5,48	4
Coordinadora Democrática	328 153	5,26	4
Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos	237 977	3,82	3
Frente Popular Agrícola FIA del Perú	172 923	2,77	2
Solidaridad y Democracia	126 822	2,03	1
Movimiento Independiente Agrario – MIA	107 543	1,72	1
Movimiento Independiente Nuevo Perú (MINP)	49 998	0,80	0
Frente Emergente Democrático Retirados Policiales (FEDRP)	42 041	0,67	0
Movimiento Independiente Nacional (MIN)	41 921	0,67	0
Frente Civil-Militar-Policial (FCMP)	41 900	0,67	0
Convergencia Nacional (CN)	41 206	0,66	0
Movimiento Independiente Paz y Desarrollo (MIPD)	36 596	0,59	0
Movimiento Acción Social Independiente (ASI)	36 073	0,58	0
Partido Socialista del Perú (PSP)	23 512	0,38	0
TOTAL (votos válidos)	6 237 682	100	80

Fuente: Infogob (s. f.).

⁴ *Diario Oficial El Peruano*, 7 de agosto de 1992.

⁵ *Diario Oficial El Peruano*, 11 de noviembre de 1992.

Es así que se puso fin al periodo de gobierno *de facto* que duró desde el 5 de abril de 1992 hasta el 22 de noviembre del mismo año, con un total de seis meses y 48 días. El 21 de diciembre de 1992, en sesión pública, se llevó a cabo la instalación de la Junta Preparatoria del CCD, la cual quedó bajo la presidencia del fujimorista Jaime Yoshiyama Tanaka, por haber alcanzado la mayor cantidad de votos preferenciales. Finalmente, el CCD se instaló el 30 de diciembre de 1992, y su mandato se extendió hasta el 28 de julio de 1995. Luego de la instalación del CCD, se dio lugar al periodo de elaboración y debate del proyecto de texto de la nueva Constitución.

Una vez instalado el CCD, se realizaron las comunicaciones a nivel nacional tanto a instituciones públicas como a personalidades del mundo académico para que envíen sus propuestas a considerar en el debate. Este proceso tuvo dos fases *deliberativas*: la primera a nivel de la Comisión de Constitución y de Reglamento, y la segunda a nivel del pleno del CCD. Finalmente, se aplicó un mecanismo *participativo* de la democracia directa mediante el referéndum, con la finalidad de que la ciudadanía determine si acepta o no el texto final aprobado. Mediante la ley constitucional del 31 de agosto de 1993, el CCD sometió a referéndum la aprobación de la Constitución, el mismo que se realizó el 31 de octubre. Los resultados del referéndum fueron: por el “Sí”, 52,3 %, y por el “No”, 47,7 %.

III.1.2. Referéndum constituyente

El Congreso Constituyente Democrático expidió la *Ley de Referéndum*, la cual se publicó en el *Diario Oficial El Peruano* el miércoles 1 de setiembre de 1993. Dicha norma dispuso que se proceda a realizar un referéndum con la finalidad de conocer la voluntad del pueblo peruano respecto al nuevo texto constitucional aprobado por el Congreso.

El artículo 147 del Decreto Ley 25684 (*Ley de Elecciones para el Congreso Constituyente Democrático*) establecía que el texto de la nueva Constitución Política, elaborado y aprobado por el Congreso Constituyente Democrático, debía ser sometido a referéndum para su ratificación. Convocado el referéndum para el domingo 31 de octubre de 1993, el JNE proclamó el siguiente resultado⁶:

Resultados nacionales

Opción	Absolutos	%
Sí	3 895 763	52,3
No	3 548 334	47,7
Votos válidos	7 444 097	91,0
Votos nulos	518 749	6,3
Votos blancos	215 896	2,6
Votos emitidos	8 178 742	70,4
Ausentismo	3 442 078	29,6
Total de inscritos	11 620 820	100,0

Fuente: Tuesta Soldevilla, 1997, p. 129.



La Constitución que aprobó y redactó el Congreso Constituyente Democrático fue consultada en el referéndum de 1993.

Foto: Andina

6 Tuesta Soldevilla, Fernando, *Perú político en cifras*, 2.ª ed., Fundación Friedrich Ebert, 1997, p. 129.

Resultados regionales

Departamento	Votos válidos (%)		Votos emitidos (%)			Inscritos (%)		Inscritos
	Sí	No	Validos	Blancos	Nulos	Emitidos	Ausentes	
Amazonas	42,25	57,75	84,00	4,77	11,23	61,22	38,78	128 240
Áncash	50,64	49,36	85,16	4,25	10,59	67,71	32,29	497 474
Apurímac	41,54	58,46	76,86	7,70	15,44	57,28	42,72	153 110
Arequipa	50,09	49,91	94,43	1,57	4,00	75,94	24,06	535 971
Ayacucho	50,51	49,49	79,06	7,35	13,59	46,90	53,10	245 167
Cajamarca	49,33	50,67	82,08	5,42	12,50	65,71	34,29	478 756
Callao	54,10	45,90	94,99	1,48	3,52	78,32	21,68	372 037
Cusco	37,76	62,24	86,68	4,40	8,92	62,17	37,83	490 714
Huancavelica	43,09	56,91	75,66	7,94	16,40	52,62	47,38	179 523
Huánuco	52,32	47,68	83,74	5,84	10,42	53,32	46,68	286 673
Ica	52,65	47,35	93,87	1,71	4,42	77,26	22,74	340 450
Junín	58,67	41,33	90,84	2,85	6,31	62,09	37,91	569 600
La Libertad	47,21	52,79	89,86	2,89	7,24	71,05	28,95	678 161
Lambayeque	48,25	51,75	92,07	2,50	5,43	75,29	24,71	469 439
Lima Metropolitana	59,97	40,03	95,36	1,24	3,40	77,37	22,63	3 580 565
Lima Provincias	61,25	38,75	91,24	2,48	6,27	65,18	34,82	400 962
Loreto	41,81	58,19	93,75	1,77	4,48	65,79	34,21	252 996
Madre de Dios	49,58	50,42	92,18	2,36	5,46	55,50	44,50	26 328
Moquegua	41,24	58,76	94,07	1,81	4,12	76,05	23,95	70 452
Pasco	50,73	49,27	85,37	6,03	8,60	63,65	36,35	114 287
Piura	49,18	50,82	89,58	3,23	7,19	74,78	25,22	615 431
Puno	20,31	79,69	84,52	3,28	12,19	73,67	26,33	508 540
San Martín	51,48	48,52	84,26	4,48	11,26	60,34	39,66	226 747
Tacna	45,46	54,54	93,98	1,45	4,57	79,35	20,65	105 873
Tumbes	45,41	54,59	93,41	1,94	4,64	76,51	23,49	61 947
Ucayali	64,59	35,41	91,44	3,03	5,53	62,79	37,21	129 226
Extranjero	86,44	13,56	96,25	1,40	2,35	19,77	80,23	102 151

Fuente: Tuesta Soldevilla 1997, p. 129. De esa manera —por un margen relativamente estrecho— resultó aprobado el texto constitucional, que fue promulgado el 29 de diciembre de 1993.

III.2. EL TC EN LAS PROPUESTAS DE OTRAS ENTIDADES Y DE LA SOCIEDAD CIVIL

Con relación a la convocatoria para la elaboración del texto constitucional, una de las características de la Comisión de Constitución fue haber fomentado el debate a nivel nacional. En principio, recibió comunicaciones, propuestas, sugerencias y observaciones de

diversas latitudes, no solo desde el ámbito político, sino de la sociedad en su conjunto. Así lo señala el presidente de dicha Comisión, Carlos Torres y Torres Lara, en el Programa de Trabajo de la Comisión de Constitución⁷, gracias también a la iniciativa de la propia Comisión:

[...] 5. La Comisión ha dirigido cerca de 200 cartas invitando a participar, con sus aportes, a las instituciones más representativas del país, como universidades, partidos políticos (que

7 El mismo que fue presentado como informe ante el Pleno del Congreso de la República en febrero de 1993.



Retrato de Hans Kelsen, teórico austriaco de la creación de un tribunal constitucional, quien fuera mencionado en diversos momentos de los debates al interior del CCD.

Fuente: *Georg Fayer, via Wikimedia Commons*

participan o no en el parlamento), organizaciones sindicales, organizaciones empresariales, colegios profesionales, municipios, etc.

6. La Comisión viene recibiendo aportes individuales del público en general [...].⁸

Una de las preocupaciones centrales en relación con la creación de un Tribunal Constitucional dentro de la Constitución de 1993 era la idoneidad de sus integrantes. El *Anteproyecto del Colegio de Abogados de Lima* señala, por ejemplo, de manera escalonada, qué es lo más importante del perfil que debería tener un ciudadano que quiera formar parte del sistema de administración de justicia. En relación con los miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales, manifiesta: “[] debían estar los juristas más eminentes del país, en compañía de otros jueces y abogados de una reconocida trayectoria. Esto sucede en todos los lugares del mundo, ¿por qué el Perú tenía que ser la excepción?”⁹.

Uno de los puntos medulares nos remite histórica y teóricamente a Hans Kelsen, quien sintetiza y sustenta la importancia de la creación y desarrollo de un órgano autónomo para el control de constitucionalidad. Este autor fue referenciado por los impulsores de la creación del Tribunal Constitucional en diferentes momentos de ambos debates, tanto en la Comisión de Constitución como en el Pleno del CCD. Kelsen, al abordar el tema de la jurisdicción constitucional, toca tres temas importantes en relación con la idoneidad de sus integrantes —una de las preocupaciones mayores que tiene la ciudadanía—, los cuales se analizaron en el debate constituyente peruano: 1) apartar la influencia política de la justicia constitucional; 2) si la influencia política es muy fuerte, promover la participación de las organizaciones políticas de manera legítima y transparente en la elección de magistrados, y 3) brindar un espacio a los expertos en la magistratura constitucional para que se encarguen de los aspectos técnicos:

Es igualmente importante excluir de la jurisdicción constitucional a los miembros del

Parlamento o del Gobierno, puesto que son precisamente sus actos los que deben ser controlados. Es muy difícil, pero sería deseable, alejar de la jurisprudencia de la jurisdicción constitucional toda influencia política. No se puede negar que los especialistas pueden —consciente o inconscientemente— dejarse determinar por consideraciones políticas. Si este peligro es particularmente grande es preferible aceptar, más que una influencia oculta y por tanto incontrolable de los partidos políticos, su participación legítima en la formación del tribunal, por ejemplo, haciendo proveer una parte de los puestos por el Parlamento por vía de elección, teniendo en cuenta la fuerza relativa de los partidos. Si los otros puestos son atribuidos a especialistas, estos pueden tener mucho más en cuenta las consideraciones puramente técnicas, puesto que su conciencia política se encuentra descargada por la colaboración de los miembros llamados a la defensa de los intereses propiamente políticos¹⁰.

Cuando en determinado momento de los debates se discutía la posibilidad de crear una sala de la Corte Suprema que reemplace al TC, Enrique Chirinos Soto señaló, en una de sus intervenciones, que no estaba de acuerdo con que esa sala declarase la inconstitucionalidad de las normas; no obstante, atendiendo la naturaleza del debate —que es la contradicción de ideas—, solicitó se le brindase el uso de la palabra a Manuel Aguirre Roca:

Sin embargo, quisiera que escuchemos a un exmagistrado del Tribunal de Garantías Constitucionales, cuya experiencia y conocimientos en los conceptos jurídicos nos beneficiarían para saber qué camino tomamos. Sería una exposición como la que tuvimos con el embajador Antonio Belaunde. Estoy hablando del doctor Manuel Aguirre Roca¹¹.

Si bien no formaba parte de la Comisión de Constitución, Manuel Aguirre Roca era una de las voces principales del constitucionalismo contemporáneo nacional, tanto por su labor profesional como por su condición de exmagistrado del TGC. Él mismo se sumó a destacar las ideas propuestas por Hans Kelsen en relación con la creación de un tribunal constitucional:

8 Torres y Torres Lara, Carlos. *El centro del debate constitucional en 1993*, 2.^a ed., Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2019, p. 32.

9 Ramos, Carlos. “Una propuesta de reforma judicial”, *Revista del Foro* 2, 1992, p. 133.

10 Kelsen, Hans. “La garantía jurisdiccional de la Constitución: la justicia constitucional”, *Ius et Veritas*, vol. 5, 9, 1994, p. 31.

11 Comisión de Constitución y de Reglamento del Congreso Constituyente Democrático *Debate Constitucional – 1993*, t. III, 2007, p. 1488.



Parte de los miembros integrantes de la Comisión de Constitución, entre los que se destacan: Ricardo Marcenaro Frers, Carlos Ferrero Costa y Carlos Torres y Torres Lara.

Hay una corriente de opinión muy poderosa que nació con Hans Kelsen a principios del siglo XX en Austria, la cual postulaba que era necesario contar con un órgano de tipo jurisdiccional, paralelo e independiente del Poder Judicial común y ordinario y con las atribuciones de velar por la constitucionalidad de las normas y, en general, de las leyes, así como por la defensa de los derechos constitucionales a través de acciones de amparo y *habeas corpus*¹².

En ese escenario, la Constitución peruana de 1993 dio continuidad a la existencia de un órgano constitucional autónomo bajo la denominación de Tribunal Constitucional (TC), en reemplazo del Tribunal de Garantías Constitucionales (TGC), órgano de control de la constitucionalidad instituido por primera vez en la Constitución de 1979.

III.3. EL DEBATE SOBRE EL TC EN LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN

En el debate llevado a cabo en la Comisión de Constitución y de Reglamento, esta estuvo conformada por Carlos Torres y Torres Lara (presidente), Enrique Chirinos Soto (vicepresidente), Samuel Matsuda Nishimura (secretario), Martha Chávez Cossío (relatora), José Barba Caballero, Róger Cáceres Velásquez, César Fernández Arce (reemplazado por Ricardo Marcenaro Frers), Carlos Ferrero Costa, Lourdes Flores Nano, Víctor Joy Way Rojas, Henry Pease García, Fernando Olivera Vega y Pedro Vílchez Malpica (cabe mencionar, asimismo, la existencia de siete miembros accesorios).

Si bien previamente se conforman las comisiones, se organizan los temas y se establece una metodología de trabajo, cabe destacar que en un debate donde

12 *Ibid.*, p. 1538.

los representantes políticos proponen, defienden o cuestionan los temas —a aprobarse o rechazarse—, muy a pesar de sus calidades académicas y experiencia en un tema en particular, es inevitable que primen las idas y vueltas, los reveses y las inquietudes económicas, políticas y sociales. En buena cuenta, el desorden está presente a lo largo de todo el debate, por lo que hay que prestar atención a los vacíos, a las contradicciones y a las intenciones del ponente. Al respecto, Torres y Torres Lara señala lo siguiente:

Por eso el desorden es la característica del debate de una ley o Constitución. Esto obliga a centrar la interpretación en el *intencionalismo del ponente* de cada artículo, ya que puede haber muchos discursos, pero pocos llegan a tener la eficacia y precisión de la propuesta final y del voto que la consolida como norma (énfasis agregado)¹³.

Al revisar las sesiones concernientes al capítulo dedicado a las garantías constitucionales, los temas principales del debate fueron: a) qué y cuántas acciones de garantía han de considerarse en la Constitución; b) si el ente rector debe ser una Sala Constitucional dentro de la Corte Suprema de Justicia —es decir, pertenecer al Poder Judicial— o mantener un órgano especializado autónomo como el Tribunal de Garantías Constitucionales (Constitución de 1979); c) los mecanismos de selección de magistrados; d) las prerrogativas de estos; e) la sede territorial; f) la determinación de competencias en cuanto al tipo de instancia del ente constitucional; g) la delimitación de funciones administrativas y el nivel de independencia y autonomía; h) el límite de edad y duración en el cargo, e i) el número de magistrados. Cabe destacar la especial repercusión del debate sobre la naturaleza y alcances del recurso de casación, así como la implementación del entonces novedoso *habeas data*.

III.3.1. El añejo debate sobre el sistema de control constitucional

El debate constitucional no ha sido ajeno a la vieja pugna entre dos posturas protagónicas y antagónicas sobre la administración de justicia: por un lado, la unidad y fortalecimiento del Poder Judicial

como emisor de toda actividad de administración de justicia como parte de uno de los tres poderes clásicos del Estado moderno, y por otro lado, la especialización, autonomía e independencia de un órgano encargado exclusivamente de la justicia constitucional, la defensa de los derechos fundamentales y la dilucidación de los conflictos de competencia. Esta pugna estuvo presente en el debate en el pleno del CCD. Al respecto, *in extenso*, Roger Amuruz —de la agrupación Cambio 90-Nueva Mayoría— señaló:

Sobre esto podríamos diferenciar dos enfoques existentes en el mundo, como lo dijo el doctor Chirinos [Soto]: uno es el de la escuela americana y otro el de la escuela europea. Me parece que la **escuela americana** es de más sentido común, de más sentido racional de las cosas en el hecho de que cuando una ley es anticonstitucional, simplemente llegará hasta la Corte Suprema y esta no la aplicará. Al no aplicarla, no está violando la Constitución y nosotros estaríamos avalando a esa Corte Suprema. Considero que esto tiene un gran sentido común y nos evitaría crear un organismo burocrático, que es el tribunal que pretendemos aprobar hoy día. Otra es la **escuela europea**, que es la que queremos nosotros aplicar [] Qué nos garantiza que este tribunal —que lógicamente tiene que estar formado por hombres— tampoco se equivoque, quizás más continuamente de lo que se podría haber equivocado la Corte Suprema. ¿Por qué crear este organismo? Realmente no entiendo, si existen otros países, concretamente el mencionado caso de los Estados Unidos de América, que no tiene este organismo y deja los asuntos referidos a la interpretación final a la Corte Suprema.¹⁴

En el debate a nivel de la Comisión de Constitución se advirtió una preeminencia hacia favorecer la unidad del Poder Judicial. Antes de continuar, es importante anotar que las referencias a favor o en contra de crear un Tribunal Constitucional especializado tuvieron diferentes denominaciones, ya sea que se ubicara dentro de la Corte Suprema de la República o fuera un órgano autónomo. Las denominaciones

13 Torres y Torres Lara, Carlos, *El centro del debate constitucional en 1993*, 2.^a ed. Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2019, p. 28.

14 Congreso Constituyente Democrático, *Debate Constitucional Pleno – 1993*, t. III, 1998, p.1984 (énfasis agregado).



Una sesión de la Comisión de Constitución del CCD, de José Eduardo Martínez.

Fuente: *LUM. Centro de Documentación e Investigación*

Lourdes Flores Nano, por Jorge Eduardo Martínez, constituyente del CCD, que apoyó la incorporación del Tribunal Constitucional en la Constitución de 1993, así como su autonomía

Fuente: *LUM. Centro de Documentación e Investigación*



más usadas fueron: Sala Constitucional, Tribunal de Garantías Constitucionales y Tribunal Constitucional.

En la Comisión de Constitución y de Reglamento fue ardua la discusión sobre la implementación o no de un órgano constitucional autónomo para la administración de justicia en materia constitucional. Por un lado, la figura visible de Enrique Chirinos Soto defendía la posición de mantener la unidad del Poder Judicial o que, en su defecto, se implementara una Sala Constitucional en la Corte Suprema. Por otro lado, quienes defendían la posición de contar con un órgano constitucional autónomo —siguiendo el derrotero de la fuente histórica principal que fue la Constitución de 1979— eran Henry Pease y Lourdes Flores, entre los principales propulsores de continuar con un órgano como el TGC.

Tras oír las posturas, Lourdes Flores, representante del Partido Popular Cristiano (en

adelante PPC), planteaba las siguientes interrogantes: “[] ¿Conviene más la creación de un superpoder, como es un Tribunal Constitucional, o dejar la potestad de revisión de las leyes, de declarar la inconstitucionalidad de las normas, a una Sala Constitucional de la Corte Suprema?”¹⁵

Al respecto, Manuel Aguirre Roca añadía —recordando al TGC de la Constitución de 1979— que las acciones de amparo y de *habeas corpus* se veían en el TGC vía casación, y que dicha situación podría mejorar si se le daba la facultad al tribunal de pronunciarse sobre el fondo del asunto. Asimismo, consideraba que las cuestiones de inconstitucionalidad debería verlas por entero el Tribunal, mencionando que “así sucede en España y donde quiera que el Tribunal existe: los asuntos de inconstitucionalidad nacen y mueren, porque no existe esa articulación con el Poder Judicial”¹⁶. (Aguirre, 2007, p. 1551.)

¹⁵ Comisión de Constitución y de Reglamento del Congreso Constituyente Democrático, *Op.Cit.*, t. III p. 1549.

¹⁶ *Ibid.*, p. 1551.

El debate sobre la creación o no del órgano constitucional autónomo arribaba a tres posturas: una a favor, otra en contra, y una intermedia o ecléctica. Torres y Torres Lara sintetizó lo siguiente:

“[] la solución que se está presentando es una solución intermedia; vale decir, muy razonable, en el sentido de que se mantiene el Tribunal de Garantías, pero incorporado dentro de la Corte Suprema, con el objeto de fortalecer al Poder Judicial, básicamente, como argumento fundamental []”¹⁷.

Torres y Torres Lara, quien dirigió e invitó al debate sobre el tema en cuestión, realizó un recuento de hechos destacando que la alianza Nueva Mayoría-Cambio 90 —a la cual pertenecía— proponía que las labores que el TGC venía desarrollando fueran llevadas a cabo por una Sala Especializada de la Corte Suprema. Esto se resumía en tres razones: fortalecer el Poder Judicial, la falta de consolidación social y jurídica del TGC de 1979, y evitar gastos innecesarios o una posible duplicidad de labores. En el mismo sentido, se apoyó en ejemplos comparados:

[] está el hecho de que países latinoamericanos que han comenzado a experimentar con este modelo, incluso copiándolo del modelo peruano, como es el caso de Colombia, viven en una situación similar a la nuestra; vale decir, observan que el comportamiento del Tribunal y las fricciones con el Poder Judicial se intensifican, reduciendo la capacidad operativa del propio Poder Judicial¹⁸.

Lourdes Flores, en representación del PPC, señaló que se debía contar con un Tribunal Constitucional para atender la inconstitucionalidad de las leyes, argumentando lo siguiente: “No nos parece que debe ser el órgano de la propia Corte Suprema, que es uno de los poderes del Estado, el que debe calificar la constitucionalidad o no de la norma. El sentir de una jurisdicción concentrada en aquellos países que han establecido un Tribunal Constitucional es, en efecto, crear un tribunal suprapoder []”¹⁹.

Otro tema central fue la controversia suscitada en razón de cuál órgano debería atender los conflictos de competencia. Enrique Chirinos Soto, quien participó tanto en la Constituyente de 1979 como en la de 1993, recordaba su participación respecto de la primera:

Los doctores Ramírez del Villar y Javier Valle-Riestra querían que el Tribunal dirimiese los conflictos de competencia entre el Gobierno Central y los gobiernos regionales. Nos opusimos —yo me opuse, vigorosamente— porque ahí sí es el máximo poder del Estado. Si Arequipa se pelea con el Gobierno Central de Lima, ¿quién manda? El Tribunal de Garantías. Y eso es acabar con toda la institucionalidad democrática.²⁰

En varias oportunidades el debate devenía cargado de consternación. Por ejemplo, Roger Cáceres Velásquez, representante del Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos (en adelante Frenatraca), refería que el debate resultaba estéril en razón de que daba por fenecido al TGC y consideraba de plano la eliminación de la institución de la Constitución del 93. Fernando Olivera, del Frente Independiente Moralizador (en adelante FIM), señalaba que era muy prematuro discutir los mecanismos de elección de magistrados de un probable TGC si aún no se había determinado si este órgano estaría contemplado en la nueva Constitución. Aún se mantenían opiniones intermedias donde el ámbito jurisdiccional que garantizaba derechos y libertades quedaba en manos de la Corte Suprema, pero contando con un Tribunal Constitucional para el control de constitucionalidad. Al respecto, Lourdes Flores expresa lo siguiente:

Me parecería muy bien que le diéramos a la Corte Suprema, como Sala Constitucional, la facultad de casar resoluciones en acciones de amparo y de *habeas corpus*; sin embargo, de todas maneras, deberíamos mantener un Tribunal Constitucional. ¿Con qué finalidad? Para el control de la constitucionalidad de las leyes, las acciones de inconstitucionalidad y los conflictos de poderes²¹.

17 *Ibid.*, p. 1751.

18 *Ibid.*, p. 1756.

19 *Ibid.*, p. 1758.

20 *Ibid.*, p. 1758.

21 *Ibid.*, p. 1540.



Roger Enrique Cáceres Velásquez (1929). Fundador y líder del Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos FRENATRACA. Contribuyó al debate en relación a la creación del Tribunal Constitucional.

Fuente: LUM. Centro de Documentación e Investigación

III.3.2. A favor de la creación del Tribunal Constitucional

La creación del Tribunal Constitucional se entremezclaba con otros temas que también merecían el interés de la Comisión. Dentro de la estructura del Estado, cobraban importancia los límites al ejercicio del poder del presidente de la República. Es en ese ínterin que Henry Pease García, en representación del Movimiento Democrático de Izquierda, hace mención del Tribunal Constitucional, el cual en un inicio figuraba en su proyecto personal, pero no en el de la mayoría²². Lourdes Flores del PPC también se manifiesta —con la peculiaridad de que el TC también podría hacer las veces de un Consejo de Estado— a favor de contar con un órgano autónomo para la justicia constitucional: “[] nosotros, a diferencia del proyecto de la mayoría, sí creemos que puede haberlo, el Tribunal de Garantías Constitucionales, remozado y con otras funciones []”²³.

Pease cuestiona y solicita que se fundamente por qué la mayoría de la Comisión insiste en que una Sala de la Corte Suprema sea la encargada de los asuntos constitucionales. Hace, además, énfasis en cuál debe ser el nombre del órgano autónomo (con el cual él está de acuerdo) y los peligros que pueden resultar de que el control de constitucionalidad se mantenga dentro de un poder constituido como es el Poder Judicial:

La primera es lo referente al reemplazo del Tribunal de Garantías Constitucionales —en mi opinión, debe llamarse Tribunal Constitucional— por una Sala de la Corte Suprema. En primer lugar, el hecho de que el Tribunal tuviera una determinada composición, dependiente de los otros poderes del Estado, no significa que esa deba ser la única manera de integrarlo. Pero ¿cuáles son las razones para que la mayoría sostenga que, en lugar de tener una instancia autónoma y diferente del Poder Judicial, este pueda ocuparse de la cuestión

22 *Ibid.*, p. 1273.

23 *Ibid.*, p. 1388. Flores Nano comenta que su proyecto constitucional incluye un renovado TGC.



Enrique Chirinos Soto, por Jorge Eduardo Martínez. Participó activamente en los debates constituyentes del CCD con relación al Tribunal Constitucional.

Fuente: *LUM. Centro de Documentación e Investigación*

constitucional y que pueda tener incluso un origen parecido, es decir, con procedimientos más o menos parecidos a los que se han señalado en el caso del Consejo Nacional de la Magistratura? ¿Cuáles son los motivos para que esto sea parte del Poder Judicial? Porque lo que me preocupa es que todos los temas que trata un Tribunal Constitucional son muy polémicos en relación con los poderes constituidos: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial²⁴.

Cumple un papel destacado la participación de Manuel Aguirre Roca, quien fue invitado como experto para brindar su opinión sobre las ventajas o desventajas de la creación de un Tribunal Constitucional. Es meritorio señalar que la invitación fue hecha por Enrique Chirinos Soto, quien, a pesar de estar en contra de la creación del TC, fomentó la posibilidad de escuchar opiniones que no favorecían su punto de vista. Aguirre hace mención de una de las fuentes históricas del TGC peruano, que es su correspondiente en la Constitución española de 1978. Como exmagistrado del TGC, realiza un *mea culpa* en relación con aquellas

actividades que no tuvieron un resultado positivo, como la producción óptima de resoluciones, lo cual adujo que al inicio fue por falta de experiencia y luego por razones políticas. Hace un llamado a que no confundan las cosas y sostiene que ciertamente se deberían hacer mejoras en la configuración del órgano constitucional a crearse en la Constitución de 1993, sea este autónomo o dependiente de la Corte Suprema. Esto último, más adelante en el debate en el pleno del CCD, crearía la oportunidad para que Chirinos Soto señalara que no había necesidad de insistir en la creación del Tribunal Constitucional:

Pero una cosa es la institución y otra lo que ella hace, de manera que no podemos juzgar a la Iglesia por un sacerdote, como tampoco a una institución por un juez. Entonces, no es dable suprimir el Poder Judicial porque no laboró correctamente, al igual que no podemos eliminar al Parlamento debido a que no trabajó muy bien, ni se puede dejar de lado al Tribunal de Garantías Constitucionales, o al órgano que haga esa función, porque no cumplió con sus funciones []²⁵.

²⁴ Congreso Constituyente Democrático. *Debate Constitucional Pleno – 1993*, t. I, 1998, p. 1426.

²⁵ Comisión de Constitución y de Reglamento del Congreso Constituyente Democrático *Op.Cit.* t. III, p. 1538.



Ex magistrado del TGC, Manuel Aguirre Roca, que fue llamado por el constituyente Chirinos Soto para intervenir sobre la creación del Tribunal Constitucional en la Constitución de 1993.

Resulta medular la participación de Aguirre Roca, en principio, por plantear interrogantes que invitan a la Comisión a sustentar y brindar razones de por qué están en contra de la creación del Tribunal Constitucional. Destaca que son más las bondades de contar con su creación: “Entonces, me pregunto: ¿por qué no debería existir? Yo no encuentro ninguna razón para ello”²⁶. En ese mismo sentido, se resalta la participación de Domingo García Belaunde, quien enfatiza la importancia de contar con un Tribunal Constitucional —hace mención propia de que no olvida en ningún momento que su padre, el Dr. Domingo García Rada, fue magistrado—. Además, realiza una distinción importante en torno a la labor de los jueces, y señala que esta se contradice con las acciones de control constitucional, que tienen naturaleza política:

[...] el Poder Judicial es un poder jurisdiccional; y el control constitucional y el control sobre acciones de control constitucional es de naturaleza política, en el más amplio sentido de la palabra. Los jueces, con todo el respeto que me merecen, son esencialmente conservadores, porque deben conservar el orden jurídico. Y la experiencia nos ha demostrado que los jueces no son audaces en materia constitucional²⁷.

En el ínterin del diálogo, Roger Cáceres, representante del Frenatraca, mantenía su posición de que los temas constitucionales debían ser manejados por la Corte Suprema, con la razón de que de ese modo se fomentaría su fortalecimiento institucional²⁸. Domingo García Belaunde le recuerda a Cáceres que en el debate de 1979, una de las razones por las que se creó el TGC fue la desconfianza hacia el Poder Judicial. Le señala que son temas que se habían discutido y que no debían olvidarse fácilmente: “[] retornemos al origen de la institución (TGC): lo creamos porque no creíamos en el Poder Judicial; y ahora creemos en el Poder Judicial y, entonces, desactivamos el Tribunal. Analicemos qué es lo que pasa”²⁹. Al respecto,

Lourdes Flores, del PPC, expresa las ventajas de contar con un TC autónomo y realiza observaciones sobre qué ocurriría si este termina dentro de la Corte Suprema, señalando que se generarían diferencias insalvables tanto en funciones como en perfiles del cargo:

[] las experiencias que hay de salas constitucionales crean dos tipos de magistrados supremos: el magistrado supremo ordinario y el magistrado supremo que resuelve asuntos constitucionales. Esa diferencia en nuestro medio va a ser insalvable. Estamos tratando de fortalecer la institucionalidad del Poder Judicial, y vamos a poner una cuña de diferenciación entre dos ámbitos, dos autoridades de distinto tipo dentro del propio Poder Judicial. Me parece, por eso, una primera razón de inconveniencia³⁰.

En el cúmulo de todos los argumentos a favor de la creación del TC, destaca la sustentación que realiza Aguirre Roca al finalizar su participación en calidad de invitado experto. Tras señalar las actividades que se habían hecho a medias y con resultados negativos, y exponer también las necesidades de poderlas corregir, ahora expresaba las bondades de contar con el TC. Una de ellas, dentro del marco de su especialización, consiste en desarrollar jurisprudencia relevante en el ámbito de las garantías constitucionales que beneficie no solo la labor del Tribunal, sino de la comunidad jurídica y la propia ciudadanía:

Si creamos un tribunal especializado, convendría que este cree su jurisprudencia, que establezca sus criterios, sus parámetros y los patrones para su funcionamiento; pero también debemos darle la facultad de dictar fallo. Es decir, se consulta a la economía procesal. La finalidad de la institución es crear una rica y valiosa jurisprudencia constitucional que oriente a los jueces, a los abogados y a la ciudadanía en general³¹.

26 *Ibid.*, p. 1539.

27 *Ibid.*, p. 1773.

28 *Ibid.*, p. 1776.

29 *Ibid.*, p. 1779.

30 *Ibid.*, p. 1787.

31 *Ibid.*, p. 1541.

III.3.3. La posición contraria a la creación del Tribunal Constitucional

El principal opositor a la creación del Tribunal Constitucional fue Enrique Chirinos Soto, de la organización política Renovación. Él les señaló a los demás miembros de la Comisión que estaban a favor de la eliminación del Tribunal de Garantías Constitucionales que dichas propuestas debían ser presentadas de modo formal, por escrito, para tener una base desde donde debatir, pues consideraba que poco se hacía solamente vertiendo opiniones orales³². Del mismo modo, César Fernández Arce, del grupo Cambio 90-Nueva Mayoría, manifestó que su agrupación estaba presentando dentro de su proyecto la propuesta de que sea el Poder Judicial el que lleve adelante el control de constitucionalidad. Su planteamiento consistía en que el TGC sea una Sala del Poder Judicial, indicando además que “[] nada obsta para que una sala de la Corte Suprema, conformada por siete miembros, pueda constituir este Tribunal de Garantías Constitucionales completamente independiente”³³. De esa manera, Chirinos Soto iba sumando argumentos y afianzando su postura conjuntamente con el grupo que contaba con la mayoría de representantes en la CCyR, el oficialismo de Cambio 90-Nueva Mayoría: “Estoy plenamente de acuerdo, en lo formal, con suprimir el Tribunal de Garantías Constitucionales y con que la Corte Suprema —no sé si por intermedio de una sala especial— ejerza de contralor de la Constitución”³⁴.

En esta instancia del debate político a nivel de la CCyR, Enrique Chirinos Soto sería el protagonista. No con poca polémica, histrionismo y retórica sarcástica, manifestaba de modo explícito que así como se opuso a la creación del TGC en la Constituyente de 1979, en esta oportunidad tendría la misma postura. Lo hacía porque consideraba que el tribunal terminaría convirtiéndose en el “árbitro supremo” del país, y que tendría demasiado poder, incluso para resolver aquellos conflictos de competencia en los tres niveles de gobierno. Claro está, sin dejar de mencionar que lo suyo solo eran opiniones, pero que su opinión era estar

en contra de la creación del Tribunal Constitucional³⁵.

La discusión cobró intensidad cuando Chirinos mencionó que con la creación del TC se verían trastocadas incluso las atribuciones del Congreso de la República, ya que es esta institución la que interpreta las leyes y la encargada de velar por el respeto a la Constitución³⁶. Carlos Ferrero, representante de la mayoría oficialista, solicitó el uso de la palabra y realizó aclaraciones en relación con lo vertido por Chirinos: “No es cierto que la calidad de control constitucional del Poder Legislativo tenga el mismo rango que el control constitucional de un órgano especializado para ese efecto. No es exacto”³⁷. Ferrero le cuestionó a Chirinos el hecho de que argumentara que la interpretación del Parlamento deba tener el mismo nivel que la interpretación de una Sala Constitucional. Chirinos se afirmó en su postura. Finalmente, Ferrero, con base en lo dicho por Chirinos, señaló que con mayor razón existía la necesidad de contar con un órgano que esté por encima de todos los demás para poder resolver tanto las posibles situaciones de inconstitucionalidad como los conflictos de competencia.

Chirinos Soto criticó, además, el diseño parlamentario de unicameralidad propuesto por el oficialismo y señaló que la creación de un Tribunal Constitucional vendría a ser la configuración de una segunda cámara, que, en opinión atribuida a Ferrero, sería una “cámara con poderes universales”, ya que podría declarar la inconstitucionalidad de las leyes por encima del Congreso. Chirinos comparó el modelo parlamentario de una sola cámara, y agregó que, de ser creado el Tribunal Constitucional, este sería la segunda cámara, pero una cámara no surgida del voto popular, que no tendría control en sus funciones y donde quienes eligieran a sus integrantes tendrían también “poderes increíbles” para colocar, ratificar o desaforar a sus nombrados: “[...] funciona como segunda cámara, que no admite revisión de la primera; porque cuando hay Senado y Cámara de Diputados se tiene que considerar los pareceres o se tiene que ir al sistema de concordancia previsto en la

32 *Ibid.*, p. 939.

33 *Ibid.*, p. 1427.

34 *Ibid.*, p. 1428.

35 *Ibid.*, p. 1778.

36 *Ibid.*, p. 1788.

37 *Ibid.*, p. 1789.

Constitución. Aquí no: los partidarios de la Cámara Única van a crear otra cámara todopoderosa, con un sentido aristocrático increíble []”³⁸.

Chirinos hizo hincapié también en que la creación del TC sería una “creación burocrática”. Aludió a que el TGC del 79 “no tenía nada que hacer”, pero que sí generaba gastos al pueblo peruano. En su opinión, resultaba más eficiente que las actividades para la defensa de la Constitución sean dadas en una Sala Constitucional dependiente de la Corte Suprema³⁹.

Finalmente, en esta etapa de debate a nivel de la Comisión, prevaleció la postura contraria a la creación del Tribunal Constitucional. La votación quedó como sigue:

El señor presidente. — Al voto. Los señores congresistas que estén de acuerdo con la propuesta de que exista un Tribunal, por lo menos para determinadas acciones, sírvanse manifestarlo levantando la mano. (Votación). Cuatro votos (de los señores Henry Pease, Lourdes Flores, Carlos Ferrero y César Fernández). Los que estén en contra. (Votación). Seis votos (de los señores Roger Cáceres, Martha Chávez, Víctor Joy Way, Samuel Matsuda, Pedro Vilchez y Enrique Chirinos). Rechazada por 6 votos en contra y 4 a favor⁴⁰.

En conclusión, de la lectura de las actas de debate de la Comisión de Constitución y de Reglamento, se advierte que los representantes de la mayoría oficialista no manifestaban mayor interés en cuestionar o mantener un TGC en el proyecto de la nueva Constitución. Si bien votaron en contra de su creación, subsistía la propuesta hasta ese momento prevaleciente: contar con una Sala Constitucional en la Corte Suprema.

El principal opositor, Enrique Chirinos Soto, con el apoyo de la mayor parte del oficialismo —tal como se dejó ver en la votación—, hizo prevalecer su postura. Es loable destacar que, si bien era un férreo opositor a la creación de un Tribunal Constitucional, propuso a la Comisión que se invitara al exmagistrado del TGC Manuel Aguirre Roca para que brinde sus opiniones en calidad de experto. Estas fueron a favor de la creación del Tribunal Constitucional, coincidiendo

con las opiniones de Domingo García Belaunde, quien destacó la importancia de tener un órgano especializado para la defensa de la Constitución, conforme al constitucionalismo contemporáneo.

III.4. EL DEBATE EN EL PLENO DEL CCD

La fuente histórica principal de la Constitución de 1993 es su antecesora, la Constitución de 1979; no se puede entender una sin la otra. Ambas guardan coincidencias de diversa índole. Una resalta que, por vez primera, se diseña de manera explícita un título dedicado al régimen económico. Tanto la de 1979 como la de 1993 señalan literalmente cuál es el modelo económico, aunque en apariencia se ha cometido el error de considerar que tienen el mismo significado. Mas allá de esa similitud gramatical, para entender las diferencias, hay que asociar el régimen económico y su tratamiento a los derechos fundamentales económicos, como los límites que el Estado le pone al mercado, el respeto al derecho de propiedad, el tratamiento del acuerdo de voluntades, la aplicación del principio de igualdad tanto a la inversión nacional como extranjera, la defensa de los derechos del consumidor a través de agencias de competencia y la caracterización del Banco Central de Reserva, entre otros elementos.

Bajo esa misma antesala analógica, resulta crucial distinguir la naturaleza, características y campo de acción tanto del TGC como del remozado TC. Uno de los temas centrales del debate, de mantenerse un órgano autónomo, era realizar mejoras sustanciales en su diseño. Miembros de la CCyR, así como expertos invitados, coincidieron en que se deben mejorar las atribuciones de la —en ese entonces— denominada Sala Constitucional o TGC. Respecto de cómo fue configurado el TGC en la Constitución del 79, Orozco manifestó:

En ningún momento se buscó que el TGC se convirtiera en verdadero árbitro constitucional y resuelva, llegado el caso, los conflictos surgidos entre normas dictadas por estos, y también

38 *Ibid.*, p. 1797.

39 *Ibid.*, p. 1799.

40 *Ibid.*, p. 1799.



Sesión del Pleno del CCD realizada el 15 de febrero de 1993

Fuente: *Congreso de la República, 1993*

representaba una muestra más de su limitación el hecho de establecer que el TGC solo conocería de las acciones de garantía en vía de casación; es decir que ante el Tribunal Constitucional solo se discutirían los defectos procesales y nunca —de acuerdo a la interpretación de la Constitución— el fondo del asunto, es decir, la plena vigencia de los derechos reconocidos por la Constitución⁴¹.

Si bien en el debate a nivel de Comisión la votación por mayoría señaló que estaban en contra de la creación de un Tribunal Constitucional, cabe notar que en el debate del Pleno del CCD, a diferencia de la CCyR, se propuso la creación del Tribunal Constitucional como órgano independiente y autónomo. Asimismo, a este nivel también se debatió la metodología de elección de los magistrados. Carlos Torres y Torres-Lara manifestó que

se venía tomando en cuenta el conjunto de argumentos a favor de la creación del TC, tanto de las instituciones como de actores políticos y expertos. Ante ello, se volvió a poner en agenda —esta vez a nivel de todo el Pleno del Congreso— la creación del Tribunal Constitucional como órgano independiente y autónomo, diferente de la Sala Constitucional dependiente de la Corte Suprema. Se señaló, además, que esto último no era lo más adecuado para la independencia de funciones. Respecto de las bondades de la creación del Tribunal Constitucional, Orozco expresó:

El Tribunal Constitucional o TGC debe ser llamado a convertirse en el más valeroso y celoso guardián del ordenamiento normativo para evitar la más mínima violación a la supremacía de la Constitución. Es, en este sentido, que creemos necesario que, en la nueva Constitución que

41 Orozco, F. “El Tribunal de Garantías Constitucionales en debate (I)”, *El Comercio*, 3 de noviembre de 1992, A-2.



Carlos Ferrero Costa (1941-2025), constituyente que fue impulsor de la creación del Tribunal Constitucional en la Constitución de 1993

Fuente: *Congreso/Ideeleradio*.

elabore el CCD, deba desarrollarse este tema y deba mantenerse la existencia de un órgano jurisdiccional constitucional con autonomía propia y con funciones y atribuciones que no sean recortadas y que, a la postre, limiten su efectivo funcionamiento [...] ⁴².

De igual forma, el congresista Ferrero Costa expresó en la misma sesión del Pleno que la CCyR había modificado parte del proyecto que proponía una Sala Constitucional en la Corte Suprema, y planteaba la creación de un Tribunal Constitucional que tenga absoluta independencia. Señaló que ese cambio recibía las sugerencias de destacados constitucionalistas e instituciones conocedoras de la materia.

Ya en este escenario del debate, a nivel del Pleno del Congreso, Chirinos Soto sostuvo que resultaba innecesario y peligroso seguir insistiendo en la creación de un Tribunal Constitucional ⁴³. Se siguió enfatizando en que se debía mejorar la administración de justicia, lo cual, en palabras de Lourdes Flores, no debía significar la eliminación del Tribunal Constitucional ⁴⁴. El congresista Jorge Velásquez del Frenatraca insistió en dejar de lado la creación del TC y propuso el fortalecimiento del Poder Judicial mediante “[] nuevos medios impugnativos para que el ciudadano tenga garantizados sus derechos públicos subjetivos contra las leyes, decretos de urgencia, edictos y ordenanzas que vulneran derechos

⁴² Orozco, F. “El Tribunal de Garantías Constitucionales en debate (II)”, *El Comercio*, 4 de noviembre de 1992, B-4.

⁴³ Congreso Constituyente Democrático, *Op. Cit.* t. I p. 54-55.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 293.

constitucionales, como la que regulaba el Tribunal de Garantías Constitucionales”.⁴⁵

Ántero Flores-Aráoz, del Partido Popular Cristiano, expresó la necesidad de la creación del Tribunal Constitucional, muy a pesar de lo que la mayoría había señalado a nivel del debate en la CCyR⁴⁶. Lourdes Flores indicó la necesidad de incluir en la agenda la determinación del órgano que dirima los conflictos de competencia que se puedan suscitar en los tres niveles de gobierno, dejando abierta la posibilidad de considerar la creación del Tribunal Constitucional⁴⁷.

Uno de los protagonistas del debate en el pleno del Congreso Constituyente Democrático sería Carlos Ferrero Costa —de la bancada mayoritaria Cambio 90-Nueva Mayoría—, quien sostuvo que no era óptimo dividir funciones entre una Sala dedicada a defender la constitucionalidad o no de las leyes y un Tribunal Constitucional que se dedique al tratamiento de las garantías constitucionales, pues ello afectaría la independencia y labor del TC, tal como había ocurrido en el pasado, y esta división en su conjunto afectaría a todo el ordenamiento jurídico. Ante ello, Ferrero señala que es mejor tener un Tribunal independiente que no forme parte del Poder Judicial⁴⁸. Para ello, se apoyó en la opinión de instituciones y expertos que habían enviado sus pareceres a la CCyR, así como en la participación de los invitados que sustentaron sus puntos de vista. Así como Valle Riestra en la Asamblea Constituyente fue el impulsor del TGC, Carlos Ferrero Costa fue el artífice del TC en el CCD.

Asimismo, Ferrero pasa a explicar la importancia y razones de por qué se debía señalar expresamente que el Tribunal Constitucional es el supremo intérprete de la Constitución. Este punto generó múltiples inquietudes entre los congresistas constituyentes, en razón de que algunos confundían la idea de que se estaría otorgando funciones que son del Congreso de la República. Sin duda, el Congreso es un intérprete de las leyes al ejercer sus labores legislativas, pero no puede ser el mismo Congreso el que determine si una ley es inconstitucional o no cuando dicha ley es cuestionada, ya sea en la

forma o en el fondo —o en ambos casos—. Para ello, sustenta Ferrero, conforme se viene desarrollando el constitucionalismo contemporáneo, que se necesita un Tribunal Constitucional especializado, autónomo e independiente⁴⁹. Al respecto, el propio Ferrero menciona:

En consecuencia, anuncio desde ya que la Comisión estima conveniente el planteamiento de darle plena autonomía a lo que ya no sería la Sala Constitucional, sino un Tribunal Constitucional independiente y autónomo que, siguiendo los lineamientos que se han hecho por los diversos analistas tanto políticos como juristas, se estima que brindará un mejor servicio con una mayor autonomía y sin necesidad de que esto implique un mayor gasto. Por lo tanto, entramos en un título que, en esencia, reproduce aspectos de la Constitución de 1979 y, en segundo lugar, profundiza y crea nuevos procedimientos y le da autonomía al Tribunal⁵⁰.

Frente a ese escenario, en el que, tras haber sido dejada de lado en la CCyR, la creación del Tribunal Constitucional pasó al debate en el Pleno del Parlamento, Chirinos Soto hizo notar su sorpresa y preocupación por cómo se volvía a debatir un tema que él ya tenía por finiquitado⁵¹.

Cuestiona que Ferrero haya señalado que todas las instituciones y expertos consultados estuvieran a favor de la creación del Tribunal; más aún, cita una de las intervenciones de Aguirre Roca, quien señaló que “[] daba lo mismo que esta función estuviera en un tribunal aparte o en una sala constitucional de la Corte Suprema”⁵². Chirinos —claro opositor de la creación del Tribunal tanto en la asamblea de 1979 como en la de 1993— manifiesta con sorpresa que se le designe al Tribunal Constitucional como “supremo intérprete de la Constitución”. En ese sentido, insta a los integrantes del Congreso a advertir que la mayoría oficialista ha suprimido una cámara del Parlamento y que está por crear un tribunal con una concentración del poder

45 Congreso Constituyente Democrático, *Debate Constitucional Pleno – 1993*, 1998, t. III p. 1236.

46 *Ibid.*, p. 1311.

47 *Ibid.*, p. 1950.

48 *Ibid.*, p. 1968.

49 *Ibid.*, p. 1970.

50 *Ibid.*, p. 1967.

51 *Ibid.*, p. 1971.

52 *Idem.*

superior a la de los poderes clásicos del Estado, sin parangón ni antecedente en la historia del Perú⁵³.

Ante lo expresado por Chirinos, Martha Chávez, congresista del oficialismo, le señaló que no eran del todo correctas las preocupaciones que ha manifestado. Sostuvo que si bien el Tribunal Constitucional va a ser el supremo intérprete de la Constitución, el Congreso de la República siempre estará por encima de esa decisión: “[...] siempre el Congreso, siempre un poder elegido por el pueblo estará encima de ese Tribunal de Garantías Constitucionales estableciendo el real alcance del texto constitucional a través de la precisión de su articulado”⁵⁴.

En ese mismo sentido, el congresista Manuel Moreyra, de la agrupación Solidaridad y Democracia, manifiesta haberse imbuido de la materia y haber consultado la mejor doctrina sobre el tema, por lo que su parecer iba acorde con la idea de conformar un Tribunal Constitucional independiente y autónomo⁵⁵. Fue del mismo parecer César Fernández Arce (Cambio 90-Nueva Mayoría), quien apelando a la cita académica hace mención del profesor Eduardo García de Enterría, citando su libro *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. De esta obra destaca la inevitable existencia de una “sustancia política” en aquellos conflictos que habrá de resolver el Tribunal Constitucional, y que ello es uno de los elementos diferenciadores entre un juez constitucional y un juez ordinario. Fernández Arce señala, asimismo, por qué está a favor de la creación del Tribunal Constitucional:

[...] si bien es cierto que el Tribunal de Garantías Constitucionales decide conflictos políticos, lo más característico es que la resolución de los mismos se hace por criterios y métodos jurídicos. La justicia constitucional no disuelve el Estado en jurisdicción, no elimina la política ni la democracia; antes bien, asienta su sentido y la reconduce a su cauce propio, incluso al cauce abierto de la revisión constitucional, si tal es la expresa voluntad popular. El Tribunal de Garantías Constitucionales es un instrumento

incomparable de paz jurídica y de renovación de los consensos fundamentales, que son los que sostienen la Constitución⁵⁶.

Celso Sotomarino (Partido Popular Cristiano) también manifiesta una opinión favorable hacia la creación del TC. Expresa haberse imbuido de la naturaleza y funcionamiento de los tribunales constitucionales en otras latitudes y brinda el ejemplo alemán:

Recientemente he estado leyendo cómo este sistema funciona en Alemania: con una independencia absoluta, con una solvencia total creada a lo largo de los años y con una productividad enorme; se habla de que en el tiempo de su vigencia en Alemania este Tribunal ha atendido noventa y ocho mil casos, de los cuales quedan pendientes solo dos mil. Creo por eso que la independencia de ese tribunal debe ser garantizada. Es muy importante que se garantice.⁵⁷

Jorge Velásquez (Frenatraca) ve como muy saludable que se vuelva a debatir la existencia del Tribunal Constitucional. Se suma a la idea de que el tribunal tiene que ser autónomo, independiente del Poder Judicial y desligado en todo lo posible del poder político. De ese modo será posible garantizar las libertades y derechos de la ciudadanía, así como controlar los actos inconstitucionales acometidos por el Poder Judicial. Al respecto, señala:

Si nosotros analizamos todos los recursos de amparo que se han presentado por los ciudadanos ilustres de nuestro país, han sido precisamente contra las resoluciones judiciales; más del sesenta por ciento de la documentación que obra en el Poder Judicial son recursos de amparo contra resoluciones judiciales. Entonces, mal podría el Poder Judicial ser juez y parte en este asunto⁵⁸.

Uno de los corolarios del debate es la crítica a la constante creación y eliminación de organismos estatales. En alusión al Tribunal de Garantías Constitucionales

53 *Idem.*

54 *Ibid.*, p. 1977.

55 *Ibid.*, p. 1978.

56 *Ibid.*, p. 1979.

57 *Ibid.*, p. 1982.

58 *Ibid.*, pp. 1982-83.

de 1979, es loable advertir las diversas razones de por qué no fue exitoso su funcionamiento, pero no por ello se le tendría que suprimir. Una manera de afrontar los desaciertos es llevando a cabo las correcciones necesarias, y una de ellas es la de brindarle una real autonomía e independencia al Tribunal Constitucional. Ya en esta etapa final, Carlos Ferrero hace énfasis en que la existencia de un tribunal constitucional no invade ni suprime las labores legislativas del Congreso de la República:

[] El Tribunal, en realidad, es solo una medida de emergencia para resolver el problema que causa una mala ley o una ley equivocada. El Tribunal no es un gobernante, de la misma manera que el juez cuando dicta una sentencia tampoco está gobernando; está dirimiendo un problema entre particulares o entre particulares y el Estado⁵⁹.

Se destaca también que una de las labores del Tribunal Constitucional sería la de ser dirimente ante los posibles conflictos de competencia en los tres niveles de gobierno. Asimismo, resulta saludable que se haya retomado la idea de contar con un tribunal constitucional, el mismo que en un principio fue rechazado en la CCyR. Al respecto, Ántero Flores-Aráoz (Partido Popular Cristiano) sintetiza:

Considero que la institución del Tribunal de Garantías Constitucionales es conveniente; y saludo la rectificación que está haciendo la bancada de la mayoría para incluir al Tribunal de Garantías Constitucionales como un ente de control constitucional diferente de lo que es la Corte Suprema, como venía en el primer proyecto, en que era una sala especializada. Hace mucho tiempo, el maestro Hans Kelsen elaboró un artículo sobre el control constitucional de las leyes, y analizó en él los dos sistemas. Analizó con el caso concreto de Austria, en que existe un Tribunal de Garantías Constitucionales autónomo; y analizó también el caso diferente del control constitucional por la propia Corte Suprema, personificando el tema en los Estados Unidos de América. Y el maestro Kelsen, el *summum* del derecho, llegó a la conclusión que mejor era el sistema que nosotros felizmente queremos que impere en el país, es decir, el de un órgano autónomo⁶⁰.

El señor TORRES Y TORRES LARA (NM C90). — “Artículo 220°.— El

Tribunal Constitucional es el órgano de control de la Constitución. Es autónomo e independiente. Se compone de siete miembros. Son elegidos por cinco años. Para ser miembro del Tribunal Constitucional se exige los mismos requisitos que para ser vocal de la Corte Suprema. Le alcanzan las mismas incompatibilidades. Gozan de la misma inmunidad y prerrogativa que los congresistas. Son irrelegibles en forma inmediata en sus cargos.

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

El señor PRESIDENTE. — Se va a votar. Los señores congresistas que aprueben el artículo leído, se servirán manifestarlo poniéndose y permaneciendo de pie. (Votación). Los que estén en contra. (Votación). Ha sido aprobado el artículo 220° por 57 votos a favor y 5 en contra”

Acta de aprobación de la creación del
Tribunal Constitucional.

Fuente: *Diario de debates del Pleno del CCD.*

Finalizados los debates, se llevó a cabo la votación que tuvo como resultado la creación del Tribunal Constitucional en la Constitución de 1993.

59 *Ibid.*, p. 1998.

60 *Ibid.*, p. 1988.

A su turno, culminados los debates, el Pleno del CCD también discutió el texto aprobado por la Comisión. Finalmente, el proyecto de Constitución, aprobado por el Pleno del CCD, fue sometido a referéndum, aprobado por la ciudadanía y promulgado en diciembre de 1993.

III.5. MECANISMOS DE ELECCIÓN DE MAGISTRADOS EN LA LEGISLACIÓN COMPARADA

A nivel comparado, se observa que, generalmente, los magistrados de los tribunales constitucionales son elegidos por órganos representativos electos o poderes constituidos, tales como el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de manera conjunta o por alguno de ellos. Este mecanismo les otorga a los tribunales legitimidad democrática indirecta. No obstante, hay tribunales constitucionales cuyos magistrados son elegidos directamente por votación popular, lo que les otorga legitimidad democrática directa. Un caso particular sucede con Bosnia y Herzegovina, donde parte de los miembros de su TC es elegido por el presidente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Austria, España, Italia, Chile y Colombia son ejemplos de países donde los magistrados de sus tribunales constitucionales son elegidos con la participación de órganos representativos electos o poderes constituidos. Sobre el particular, en Austria, el presidente, el vicepresidente, seis miembros más y tres miembros suplentes son designados por el presidente federal a propuesta del Gobierno federal (estos miembros y miembros suplentes serán elegidos entre jueces, funcionarios administrativos y profesores de alguna materia jurídica de una universidad). Los seis miembros restantes y tres miembros suplentes son designados por el presidente federal a propuesta del Consejo Nacional (para tres miembros titulares y dos miembros suplentes) y del Consejo Federal (para tres miembros titulares y un miembro suplente)⁶¹.

Los doce miembros del TC de España son nombrados por el rey: cuatro a propuesta del Congreso por mayoría de tres quintos de sus miembros, cuatro

a propuesta del Senado con idéntica mayoría, dos a propuesta del Gobierno y dos a propuesta del Consejo General del Poder Judicial⁶². Por su parte, los quince magistrados de la Corte Constitucional de Italia son elegidos, por tercios, por el presidente de la República, por el Parlamento y por las supremas magistraturas ordinaria y administrativas⁶³.

En Europa, más casos donde los magistrados son elegidos por más de una institución son: Alemania, propuestos por el *Bundestag* y el *Bundesrat*; Bulgaria, propuestos por la Asamblea Nacional, el presidente, la Corte Suprema de Casación y la Corte Administrativa Suprema; y Rumania, elegidos por la Cámara de Diputados, el Senado y el presidente. En Portugal sucede que diez miembros son elegidos por la Asamblea de la República y los tres miembros restantes son seleccionados entre los propios miembros electos. En relación con la elección de magistrados de la Corte Federal Constitucional Alemana, Evelyn Haas precisa lo siguiente:

1. ¿Cómo son elegidos los magistrados de la Corte Constitucional Federal? Respecto a esa pregunta, de la Constitución misma solo puede desprenderse que los magistrados serán elegidos por mitades por el *Bundestag*, el Parlamento de la República Federal de Alemania, y por el *Bundesrat*, la cámara de los Estados federados. La Constitución nada concreto dice sobre la elección. Todo lo demás, por ejemplo, el modo de la elección o los requisitos personales que debe reunir un magistrado, y también la duración de su mandato, es regulado por una ley, la Ley de la Corte Constitucional Federal.

2. a) El requisito indispensable para la elección como magistrado de la Corte Constitucional Federal es que el (futuro) magistrado de la Corte Constitucional Federal reúna los requisitos exigidos para ser miembro de la carrera judicial, de conformidad con la Ley de la Judicatura Alemana. Eso significa que debe ser jurista pleno, o sea, por regla general, titular del Primer y del Segundo examen jurídico del Estado. El Segundo examen jurídico del Estado puede ser substituido

61 Austria, *Ley Constitucional Federal* (B-VG), Bundeskanzleramt, 1930, art. 147.

62 Constitución de España, 1978, art. 159.

63 Constitución de la República Italiana, 1947, art. 135.

por la promoción de un jurista a la posición de catedrático en una universidad.

Otro requisito es que el candidato sea de nacionalidad alemana. Los últimos requisitos, pero no los menos importantes, son que debe tener 40 años cumplidos y debe ser elegible al *Bundestag*. Adicionalmente a estos requisitos, debe existir, en el momento de la elección, la declaración por escrito del candidato de que está dispuesto a ser miembro de la Corte Constitucional Federal. Con ello se pretende evitar que se elija a una persona que, una vez seleccionada, no acepte su elección. Eso perjudicaría la reputación del oficio⁶⁴.

En Corea del Sur también sucede que los miembros son elegidos por la Asamblea Nacional, la Presidencia y la Corte Suprema. En países como República Checa y Eslovaquia, los magistrados son nombrados o elegidos por el presidente, previa propuesta del órgano legislativo de cada país; sin embargo, en Rusia sucede lo contrario, los tribunales son propuestos por el presidente, pero designados por el Consejo de la Federación Rusa. Los nueve miembros del TC de Bosnia y Herzegovina son elegidos de la siguiente forma: cuatro miembros son seleccionados por la Cámara de Representantes de la Federación, dos miembros son elegidos por la Asamblea de la República, y tres miembros son electos por el presidente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, previa consulta con la presidencia⁶⁵.

En Chile, de los diez miembros del TC, tres son designados por el presidente de la República, cuatro por el Congreso Nacional y tres por la Corte Suprema⁶⁶. Los magistrados de la Corte Constitucional de Colombia son elegidos por el Senado de la República de las listas de candidatos que le presenten el presidente de la República, la Corte suprema de Justicia y el Consejo de Estado⁶⁷. Los magistrados del Tribunal Constitucional

de la República Dominicana son elegidos por el Consejo Nacional de la Magistratura⁶⁸.

Al igual que en el caso peruano, en Ecuador los magistrados de la Corte Constitucional son designados por un concurso público, en el cual se crea una comisión calificadora integrada por dos miembros nombrados por cada una de las funciones: Legislativa, Ejecutiva y de Transparencia y Control Social⁶⁹. Los magistrados de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala son designados por la Corte Suprema de Justicia, el Congreso de la República, el presidente de la República, el Consejo Superior Universitario de la Universidad de San Carlos de Guatemala y por el Colegio de Abogados. Cada institución tiene que elegir a un miembro⁷⁰. En este caso ocurre un caso singular, porque además de intervenir el poder político, también intervienen una universidad y una institución gremial-profesional. Finalmente, un TC elegido por votación popular se encuentra en Bolivia. En este país, los magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional son elegidos mediante sufragio universal⁷¹.

En relación con la cantidad de magistrados en la jurisdicción comparada, se observa que los tribunales o cortes constitucionales europeos tienen una cantidad amplia de magistrados. Ejemplo de ello es Italia, cuya Corte Constitucional está conformada por 15 jueces⁷²; el mismo caso se da en la Corte Constitucional de Austria, que está integrada por un presidente, un vicepresidente, doce miembros titulares y seis miembros suplentes⁷³. Por su parte, en España, el Tribunal Constitucional está conformado por 12 miembros⁷⁴. En República Checa, el Tribunal Constitucional está integrado por 15 magistrados. Aunado a lo anterior, las cortes o tribunales que cuentan con un gran número de magistrados —a nivel global— son: Corea del Sur (9 miembros), Eslovaquia (13 miembros), Portugal (13 miembros), Rumania (9 miembros) y Rusia (19 integrantes).

64 Haas, Evelyn “La posición de los magistrados de la Corte Constitucional Federal Alemana y su significado para la vida jurídica y la sociedad”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2004*, t. I, 2004, p. 106.

65 Constitución de Bosnia y Herzegovina, 1995, art. 6.

66 Constitución Política de la República de Chile, 1980, art. 92.

67 Constitución Política de la República de Colombia, 1991, art. 239.

68 Constitución de la República Dominicana, 2015, arts. 180 y 182.

69 Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 434.

70 Constitución de la República de Guatemala, 1985, art. 269.

71 Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009, art. 198.

72 Constitución de la República Italiana, 1947, art. 135.

73 Austria, *Ley Constitucional Federal* (B-VG), art. 147.

74 Constitución de España, 1978, art. 159.

En Latinoamérica, se observa que la cantidad de magistrados varía de 5 a 13. La Corte de Constitucionalidad de Guatemala está integrada por 5 magistrados⁷⁵, mientras que el TC del Perú tiene 7 magistrados. Los Tribunales de Colombia y Ecuador cuentan con 9 miembros cada uno⁷⁶, el TC de Chile está integrado por 10 miembros⁷⁷ y el Tribunal Constitucional de la República Dominicana está conformado por 13 magistrados⁷⁸. Nogueira sostiene que el número de magistrados debe ser acorde con la cantidad de competencias y la carga de trabajo que tenga el Tribunal. Si el Tribunal tiene un amplio número de competencias, sería conveniente que tenga un número mínimo de 9 a 11 magistrados⁷⁹.

Por otro lado, entre los antecedentes académicos de lo que ahora se conoce como Tribunal Constitucional, es de referencia obligatoria —según el profesor Eto Cruz— la construcción teórica del profesor Raúl Ferrero Rebagliati. Este, en un artículo pionero publicado en 1960 en la *Revista Jurídica del Perú*, titulado “El control de la constitucionalidad de las leyes”, diseñó un perfil de tribunal compuesto por las siguientes características: a) estaría encargado de velar por la legitimidad constitucional de las leyes; b) los jueces durarían nueve años en sus cargos, salvo los designados por el Senado y el Ejecutivo, que podrían ser renovados después de un año de iniciado un régimen político emanado de elecciones generales; y c) el Tribunal Constitucional se compondría de once jueces, de los cuales tres serían designados por el presidente de la República, tres por el Senado, tres por la Corte Suprema, uno por los colegios de abogados y uno por las universidades nacionales⁸⁰.

Posteriormente, la idea de Ferrero sería retomada por José León Barandiarán, quien presentó en 1969 una ponencia ante el Colegio de Abogados de Lima que

luego fue publicada como artículo ese mismo año en la *Revista del Foro*. Su propuesta fue instituir un tribunal de control de la constitucionalidad y de la legalidad de la República. Dicho órgano estaría constituido por siete miembros⁸¹.

El TC peruano está integrado por siete miembros, a quienes se les denomina magistrados⁸². El constituyente decidió instituir al TC como órgano único, sin considerar la existencia de magistrados suplentes en su estructura orgánica⁸³. La falta de magistrados suplentes en algunas oportunidades ha producido dificultades al TC para conocer y resolver la inconstitucionalidad de leyes cuando se ha quedado sin *quorum* durante tiempo prolongado (entre las razones se encuentran la destitución y la abstención), ya que en ocasiones no ha alcanzado el mínimo número de votos exigidos para declarar la inconstitucionalidad de las leyes⁸⁴.

El artículo 8 de la Ley Orgánica del TC prescribe que los magistrados del TC peruano son designados por el Congreso de la República a través de un proceso de selección sobre la base de un concurso público de méritos, con el voto a favor de dos tercios del número legal de sus miembros⁸⁵. A su vez, el artículo 6 del Reglamento del Congreso señala que una de las funciones especiales del Congreso es la de designar a los miembros del TC⁸⁶, a quienes elige mediante un procedimiento especial.⁸⁷

La necesidad de elegir a los miembros del TC con el voto a favor de dos tercios del número legal de los miembros del Parlamento obliga a lograr un mayor consenso entre los integrantes de los diversos grupos políticos pertenecientes a las mayorías y minorías parlamentarias.

En cuanto al procedimiento de elección, antes de los seis meses previos a la expiración de los

75 Constitución de Guatemala, art. 269.

76 Nogueira Alcalá, Humberto *Justicia y tribunales constitucionales en América del Sur*, Palestra, 2006, p. 198.

77 Constitución Política de la República de Chile, 1980, art. 92.

78 Constitución de la República Dominicana, 2015, art. 186.

79 Nogueira Alcalá, Humberto *Op. Cit.* pp. 198-199.

80 Gerardo Eto Cruz, “La jurisdicción constitucional en el Perú”, en *Los tribunales constitucionales*, coord. César Astudillo y Gerardo Eto Cruz, t. I, Tirant lo Blanch, 2024, p. 910.

81 *Idem.*

82 Perú, *Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Ley N.º 28301, art. 8. “El Tribunal está integrado por siete miembros, con el título de magistrados del Tribunal Constitucional [...]”.

83 Tribunal Constitucional del Perú, Sentencia del Expediente N.º 03438-2019-PA/TC, f. j. 6.

84 Nogueira Alcalá, Humberto. *Op. Cit.* p. 210.

85 Constitución Política del Perú, 1993, art. 201; *Ley Orgánica del TC*, art. 8.

86 *Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República*, 1998, art. 6.

87 *Ibid.*, art. 64.

nombramientos de los magistrados del TC, el presidente del TC le solicita al presidente del Congreso de la República el inicio del procedimiento de elección de nuevos magistrados. Estos continúan en sus funciones hasta que los que los sucedan tomen posesión del cargo⁸⁸.

Luego de que el Congreso de la República elija a los miembros del TC, esta decisión se publica en la correspondiente resolución legislativa, en el *Diario Oficial El Peruano*. Dentro de los 10 días siguientes a dicha publicación, los miembros elegidos asumen sus cargos, previo juramento o promesa de cumplir la Constitución Política del Perú⁸⁹.

La designación del cargo de magistrado del TC del Perú es por cinco años. No hay reelección inmediata⁹⁰. Cabe señalar que los magistrados del Tribunal continúan en el ejercicio de sus funciones hasta que hayan tomado posesión los magistrados que han de sucederles⁹¹. Con esta regulación se busca impedir que el TC deje de funcionar en caso de que no se elija a los magistrados sucesores de quienes se encuentran con el mandato vencido⁹².

En la legislación comparada se advierten periodos largos de duración del mandato de los magistrados del TC, como en Alemania, donde la duración del cargo es de 12 años⁹³. La duración de nueve años del mandato de los magistrados es la fórmula más usada en el derecho comparado⁹⁴. Ejemplos de ello son Albania, Bulgaria, Francia, Hungría, Polonia, Lituania, República Dominicana⁹⁵, España⁹⁶, Italia⁹⁷ y Chile⁹⁸. Un periodo menor se verifica en Colombia, país donde la duración del cargo de juez de la Corte Constitucional de Colombia es de ocho años, sin posibilidad de reelección⁹⁹. Un ejemplo de periodo corto del mandato de magistrado del TC es el Perú, con cinco años. Por otra parte, un caso particular se presenta en Austria,

donde el mandato del magistrado, o miembro suplente, del TC se extiende hasta el 31 de diciembre del año en que cumpla los 70 años de edad.¹⁰⁰

III.6. EL DEBATE EN EL PLENO DEL CCD: SISTEMA DE ELECCIÓN, NÚMERO DE JUECES CONSTITUCIONALES Y DURACIÓN DEL MANDATO

III.6.1. Sistema de elección

Una de las principales preocupaciones para los congresistas constituyentes que venían elaborando la Constitución de 1993 era *quién, cómo, cuántos y por cuánto tiempo* deberían elegirse a los magistrados que iban a integrar el Tribunal Constitucional. Se ensayaban principalmente las siguientes tres propuestas: 1) mantener el sistema de elecciones que se tenía en la Constitución de 1979; 2) que un órgano especializado —el Consejo Nacional de la Magistratura— sea quien los elija; y 3) una fórmula que cobró fuerza casi al final del debate en el Pleno del Congreso Constituyente, que consiste en que los magistrados integrantes sean elegidos por las dos terceras partes del número total de congresistas. En ese entonces no se hizo mención del sistema de elección popular directa, el cual desde el ámbito social y teórico cobraría popularidad posteriormente como alternativa desde la democracia participativa.

En relación con las posibles injerencias políticas, se veía como principal cuestionamiento que había que liberar al Tribunal de cualquier tipo de control o influencia de los poderes políticos de turno, estableciendo que, una vez elegidos, los magistrados deben desenvolver sus actividades en el pleno ejercicio de su autonomía e independencia de sus funciones. Sobre el tema, Cesar Fernández Arce señalaba:

88 *Ley Orgánica del TC*, art. 10.

89 *Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional*, Resolución Administrativa N.º 095-2004-P/TC, art. 16.

90 *Ley Orgánica del TC*, art. 9.

91 *Ibid.*, art. 10.

92 Tribunal Constitucional, Sentencia del Expediente N.º 04447-2012-PA/TC, f. j. 6.

93 Nogueira Alcalá, Humberto. *Op.Cit.* p. 213.

94 *Ibid.*, 213.

95 Constitución de la República Dominicana, 2015, art. 187.

96 Constitución de España, 1978, art. 159.

97 Constitución de la República Italiana, 1947, art. 135.

98 Constitución Política de la República de Chile, 1980, art. 92.

99 Constitución Política de la República de Colombia, 1991, art. 239.

100 Austria, *Ley Constitucional Federal* (B-VG), art. 147.

[...] ese Tribunal de Garantías Constitucionales era un organismo politizado, porque sus miembros derivaban de los tres poderes del Estado. Ahora no será así, pues su constitución será completamente diferente. Proponemos que sean vocales supremos que conformen una Sala para funciones específicas, como las que vamos a señalar en su momento¹⁰¹.

En ese sentido, Domingo García Belaunde, en su calidad de experto ante la CCyR, expresó que ciertamente uno de los puntos débiles del fenecido TGC era su débil autonomía¹⁰².

Se presentaron opiniones en contrario al hecho de establecer que el Consejo Nacional de la Magistratura sea quien elija a los magistrados. El congresista Roger Cáceres hacía notar su desconfianza ante este órgano elector de magistrados, señalando que de ninguna manera podría alcanzar un nivel idóneo de independencia. Al ser varias las opiniones en ese sentido, Carlos Ferrero participó haciendo notar que no hay una fórmula perfecta:

[...] muchos congresistas han sugerido que los miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales no salgan necesariamente del Consejo de la Magistratura sino del propio Congreso de la República. Esta es una tesis perfectamente legítima que existe en otros países y que la Comisión está tratando de recoger en una fórmula en ese sentido. No creo que esto tampoco sea perfecto, porque ahora van a decir que los miembros del Tribunal que juzga si una ley es constitucional o no, son las mismas personas que hacen las leyes; es decir, ahora lo que nos van a decir es que pudiendo haber nombrado un Tribunal Constitucional integrado por gente sin vinculación con el Legislativo, han preferido un Tribunal integrado por la gente que ustedes como Congreso nombran¹⁰³.

Uno de los pocos que defendía la posibilidad de elección por parte del Consejo Nacional de la

Magistratura era Carlos Ferrero, quien manifestaba que este órgano:

[...] es lo suficientemente independiente en su conformación como para ponerse por encima de los demás organismos del Estado. Y estamos sugiriendo que el Consejo de la Magistratura sea el que nombre al Tribunal de Garantías Constitucionales. Sabemos que en otros países lo nombra el presidente de la República, en otros lo nombra el Congreso; nosotros hemos preferido sugerir que lo nombre el Consejo de la Magistratura¹⁰⁴.

III.6.2 En relación al número de magistrados

A renglón seguido, otro tema de importancia a abordar era el del número de magistrados. Por ejemplo, la propuesta del Colegio de Abogados de Lima, que abogaba por una sala especializada dentro del Poder Judicial, señalaba que debía ser “[...] un tribunal de la Corte Suprema integrado por nueve magistrados”¹⁰⁵. Henry Pease, del Movimiento Democrático de Izquierda, quien proponía la creación de un Tribunal Constitucional, compartía la idea en cuanto al número de integrantes:

“[...] estamos planteando la necesidad de constituir el Tribunal Constitucional con nueve magistrados designados por el Consejo Nacional de la Magistratura”¹⁰⁶. En relación con esta fórmula de conformación de nueve magistrados, el congresista Cáceres comparte la misma opinión y añade que a cada poder del Estado (Ejecutivo, Legislativo, Judicial) le correspondería designar a tres integrantes¹⁰⁷.

En la propuesta de Cáceres, el Ejecutivo los designaría con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros; en el caso del Congreso, con el voto favorable de los dos tercios de todos sus integrantes; y los tres restantes del Poder Judicial deberían recaer en los últimos veinte exmiembros de la Corte Suprema.

101 Comisión de Constitución y de Reglamento del Congreso Constituyente Democrático, *Op.Cit.* t. III, p. 1415.

102 *Ibid.*, p. 1775.

103 Congreso Constituyente Democrático, *Op.Cit.* t. III, p. 1998.

104 *Ibid.*, p. 1970.

105 Congreso Constituyente Democrático, *Op.Cit.* p. 1549.

106 Congreso Constituyente Democrático, *Op.Cit.* p. 1732.

107 Congreso Constituyente Democrático, *Op.Cit.* p. 1986.

Peruano / **POLÍTICA**

SE CULMINA DEBATE DE PROYECTO DE NUEVA CARTA MAGNA

CCD aprobó creación de Tribunal Constitucional

► Organismo será autónomo e independiente y estará integrado por siete miembros, elegidos por 5 años

La creación del Tribunal Constitucional como órgano autónomo e independiente encargado de mantener el respeto a la vigencia de la Constitución, fue acordada ayer por el pleno del CCD, luego de aprobar todo el articulado del Título V, referido a las Garantías Constitucionales del texto de la nueva Carta Magna.

El Tribunal Constitucional estará integrado por siete miembros y elegidos por cinco años con el voto favorable por lo menos de dos tercios de los representantes del Congreso de la República.

Para ser miembro de dicho órgano se requiere los mismos requisitos que para ser vocal de la Corte Suprema de Justicia.

Corresponde al tribunal conocer en instancia única la acción de inconstitucionalidad; en segunda y última instancia las resoluciones denegatorias de hábeas corpus, amparo, hábeas data y acción de cumplimiento.

Están facultados para interponer acción de inconstitucionalidad el Presidente de la República, el fiscal de la nación, el Defensor del Pueblo y el 25 por ciento del número de congresistas.

También poseen dicha facultad cinco mil ciudadanos con firmas comprobadas por el Jurado Nacional de Elecciones, los presidentes regionales con acuerdo del Consejo de

Coordinación Regional o los alcaldes provinciales con acuerdo de su concejo.

En todo proceso, de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una legal ordinaria, los jueces prefieren la primera.

El Art. 219° establece como garantías constitucionales las acciones de hábeas data, amparo, hábeas corpus, inconstitucionalidad popular y cumplimiento.

Durante la vigencia de los regímenes de excepción no se suspende el ejercicio de las acciones de hábeas corpus y amparo.

De otro lado durante la sesión vespertina, el pleno del CCD acordó que toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso por mayoría absoluta del número de congresistas y ratificada mediante referéndum.

Así lo establece el Art. 225° del Título VI de Reforma Constitucional del proyecto de Carta Magna que además señala que puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se realice en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable en ambos casos, superior a dos tercios del número de congresistas. La ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República.

Noticia del diario El Peruano que anuncia la aprobación de la creación del Tribunal Constitucional para la Constitución de 1993

Fuente: *El Peruano*, edición del 13 de agosto de 1993

Lourdes Flores manifiesta cuál debía ser el perfil del magistrado y qué tipo de profesionales debían ocupar dicha magistratura. Señala que la politización es lo que hizo mella en el anterior TGC, por lo que ahora se deben desarrollar correctivos para hacer del Tribunal Constitucional una entidad de primer nivel. Indica que su número de integrantes debe ser de cinco y que, en parte, se debe considerar el modelo español al elegir a los magistrados “(...) entre profesores universitarios de Derecho Constitucional y magistrados, fiscales y juristas de reconocida competencia, con más de quince años de ejercicio profesional”¹⁰⁸.

El congresista que se suma a tomar en cuenta el modelo español es Enrique Chirinos Soto, quien había tenido un papel opositor a lo largo de todas sus intervenciones en la CCyR. Ya en los debates en el Pleno del Congreso, dirigió sus participaciones a buscar fórmulas de elección y conformación del Tribunal Constitucional apelando al derecho comparado, con opiniones que también expresaba en los medios de comunicación¹⁰⁹:

Para la constitución del Tribunal de Garantías, pienso que, en definitiva, deberíamos ir al sistema de la Constitución española. Los cinco miembros del Tribunal de Garantías deberían ser elegidos por el Congreso de la República —que nace del pueblo—, con el voto de los dos tercios de sus miembros. Entonces, este Tribunal de Garantías Constitucionales, o como

se le llame, representaría al Congreso, sería el producto de una transacción; probablemente tres de sus miembros serían propuestos por la mayoría y otros dos por la minoría, hasta alcanzar los dos tercios, que es como se hace en España. El Congreso elige a este tribunal con el voto de los dos tercios, los dos tercios de los representantes son los dos tercios de la voluntad nacional; no es el capricho de siete personas, y no puede ser que esos terribles vocales, supremos intérpretes de la Constitución, estén sometidos a ocho personas. En un Congreso de ochenta miembros se diluye esa influencia, los elegimos y no volvemos a tener potestad sobre ellos [...] ¹¹⁰.

En relación a cuántos deben ser los magistrados integrantes del Tribunal Constitucional, el sustento de las opiniones ha sido diverso. Al respecto, Flores-Aráoz manifiesta:

[] ¿Por qué el Tribunal debe tener cinco miembros? ¿Por qué no siete? ¿Por qué no nueve? ¿Por qué no trece? Por ejemplo, en España son doce, en Italia quince. Cinco quizás es muy reducido, tal vez once sea exagerado, doce es exageradísimo; pero quizás un número de siete miembros podría ser idóneo para un organismo colegiado que tiene facultad de control constitucional y que, en el fondo, tiene también funciones de carácter político. [] ¹¹¹.

Diferencias entre el TC y el TGC

	Constitución de 1979. Tribunal de Garantías Constitucionales.	Constitución de 1993. Tribunal Constitucional.
Número de magistrados que lo integran	9	7
Órganos a cargo de la elección de los magistrados	Poder Ejecutivo (3), Poder Legislativo (3), Poder Judicial (3)	Poder Legislativo (7)
Competencias	Proceso de inconstitucionalidad, proceso de <i>habeas corpus</i> , proceso de amparo.	Proceso de inconstitucionalidad, proceso de <i>habeas corpus</i> , proceso de amparo, proceso de <i>habeas data</i> , proceso de cumplimiento, proceso competencial.

108 Congreso Constituyente Democrático, *Op.Cit.* p. 1759.

109 Chirinos, Enrique “Chirinos Soto destaca labor del CCD en elaborar la Constitución”, *Diario Oficial El Peruano*, 29 de diciembre de 1993, p. A-2.

110 Congreso Constituyente Democrático, *Op.Cit.* p. 1974.

111 Congreso Constituyente Democrático, *Op.Cit.* p. 1990.

De esa manera, entre las diferencias que se destacan en la composición, elección de los magistrados y competencias del TC y el TGC, se encuentran las siguientes:

III.7. EL SISTEMA PERUANO DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

En un inicio, el constitucionalismo peruano no dedicó la atención e importancia debidas a los problemas del control de la constitucionalidad de las leyes. En la primera Constitución de la República peruana, de 1823, sí existió el sistema de control político, el mismo que sentó las bases del control parlamentario de la constitucionalidad de las leyes. A partir de dicha matriz normativa se estableció el arquetipo para las demás constituciones que hemos tenido: Constitución de 1826 (art. 50, incisos 1 y 2); Constitución de 1828 (arts. 94, incisos 1, 173 y 174); Constitución de 1834 (arts. 101, inciso 3, 165 y 178); Constitución de 1839 (arts. 103, incisos 1 y 177); Constitución de 1856 (arts. 10, 14, 54 y 61); Constitución de 1860 (arts. 59, incisos 4, 107 y 185); Constitución de 1867 (art. 59, inciso 4); y la Constitución de 1920 (arts. 16 y 83, inciso 4).¹¹²

La jurisdicción constitucional conformada en su momento por el anterior Tribunal de Garantías Constitucionales y, posteriormente, por el actual Tribunal Constitucional, según el profesor Eto Cruz, revela la configuración de un modelo dual o paralelo. Este es entendido como la presencia de dos órganos jurisdiccionales —Poder Judicial y Tribunal Constitucional— facultados para conocer y resolver controversias de naturaleza constitucional¹¹³. Al respecto, García Belaunde señala:

El modelo dual o paralelo —puede llamárselo indistintamente— es aquel que existe cuando en un mismo país, en un mismo ordenamiento jurídico, coexisten el modelo americano y el modelo europeo, pero sin mezclarse, deformarse

ni desnaturalizarse. Y esto, que no es frecuente, tiene su partida de nacimiento en la Constitución peruana de 1979, reiterada en la vigente Carta de 1993¹¹⁴.

Más adelante continúa:

Lo curioso es que se hizo coexistir dentro del propio ordenamiento jurídico peruano a los dos sistemas, sin mezclarse, por lo que calificarlo de mixto, como se ha hecho, no hace justicia a lo existente. Más bien, me he atrevido a pensar que es un sistema dual o paralelo, connotación que tiene más fuerza explicativa que la anterior¹¹⁵.

En ese sentido, afirma Eto Cruz que el Poder Judicial conoce *prima facie* los procesos constitucionales de amparo, *habeas corpus*, *habeas data* y de cumplimiento. Si la resolución final es estimatoria, se produce cosa juzgada. El Tribunal Constitucional solo conoce de dichos procesos cuando se interpone el recurso de agravio constitucional, que hoy prevé diversos supuestos que el TC ha venido rediseñando. Además de las competencias primigenias de los jueces ordinarios para la tutela extraordinaria de los derechos fundamentales, cuentan también con un proceso constitucional para la tutela de la parte orgánica de la Constitución: la acción popular, que es un proceso constitucional de competencia exclusiva del Poder Judicial. Por otra parte, la Constitución le ha asignado a la judicatura ordinaria el control difuso de constitucionalidad de las leyes. En suma, los jueces del Poder Judicial tienen una doble naturaleza jurisdiccional: son jueces ordinarios y jueces constitucionales¹¹⁶. Con relación a la labor de los jueces del Poder Judicial, Quiroga señala:

[E]n lo que la doctrina constitucional peruana ha venido en denominar “sistema dual” o “sistema mixto”, diríamos, junto con García Belaunde, que estos canales de contacto son,

112 Eto Cruz, Gerardo “La jurisdicción constitucional en el Perú”, en *Los tribunales constitucionales*, coord. César Astudillo y Gerardo Eto Cruz, t. I, Tirant lo Blanch, 2024, p. 926.

113 *Ibid.*, p. 914.

114 García Belaunde, Domingo “La jurisdicción constitucional y el modelo dual o paralelo”, *Advocatus* 1, 1998, p. 67.

115 García Belaunde, Domingo “Nota sobre el control de constitucionalidad en el Perú: antecedentes y desarrollo (1823-1979)”, *Historia constitucional* 4, 2003: p. 379.

116 Eto Cruz, Gerardo “La jurisdicción constitucional”, pp. 914-915.

pues, básicamente dos: i) El control del Tribunal Constitucional sobre la labor del Poder Judicial en la denominada “Jurisdicción Negativa de la Libertad” de la que ya hemos tratado; y, ii) En la vinculación constitucional que se estatuye por mandato del art. 39 de la LOTC respecto del Juez del Poder Judicial frente a un fallo del Tribunal Constitucional, en el que la facultad de la *judicial review* cede paso por coherencia necesaria y razonable frente a la cualidad mayor y efecto mandatorio en cuanto a la interpretación constitucional de una decisión del Tribunal Constitucional y por mandato propio de la Constitución Política del Estado¹¹⁷.

En el caso del Tribunal Constitucional, sus integrantes son jueces exclusivamente constitucionales, cuyas atribuciones se encuentran previstas en el artículo 202 de la Constitución: i) conocer, en instancia única, la acción de inconstitucionalidad; ii) conocer, en última y definitiva instancia, las resoluciones denegatorias de *habeas corpus*, amparo, *habeas data* y acción de cumplimiento; iii) conocer los conflictos de competencia o de atribuciones asignadas por la Constitución, conforme a ley. Sobre esta labor, Hakansson señala lo siguiente:

[L]a judicatura peruana se mantiene como una institución separada del Tribunal Constitucional, un órgano constitucional autónomo como las funciones legislativa, ejecutiva y judicial. De esta manera, observamos que la jurisdicción constitucional se ejerce en forma paralela por dos instituciones distintas, pero que se vinculan cuando los procesos constitucionales fuesen eventualmente denegados por el Poder Judicial para luego ser conocidos por el Tribunal Constitucional en última instancia del Estado peruano. Por ese motivo, se sostiene que la incorporación del modelo concentrado dentro de un sistema difuso no lo ha contaminado y tampoco adsorbido, y por eso debemos reconocer la existencia de un modelo dual o paralelo, cuya

primera manifestación se dio con la Constitución de 1979, confirmándose años más tarde con la Carta de 1993¹¹⁸.

En opinión de Humberto Nogueira, la Constitución peruana de 1979 instituyó un *modelo dual de control de constitucionalidad*. Por un lado, implementó un control difuso en manos de los tribunales ordinarios de justicia, estableciéndose que cualquier juez, en todo tipo de procesos, debía preferir la Constitución e inaplicar las normas contrarias a esta (art. 236 de la Constitución 1979). Por otro lado, estableció un control concentrado encomendado a un Tribunal de Garantías Constitucionales (art. 296 de la Constitución de 1979) de competencias restringidas¹¹⁹.

Asimismo, el autor observa que la Constitución de 1979 robusteció el sistema de garantías constitucionales incorporando al *habeas corpus* y la acción popular ya existentes, la acción de amparo para la protección de los derechos fundamentales diferentes de la libertad personal, así como la acción de inconstitucionalidad como medio para impugnar la constitucionalidad de normas de rango legal¹²⁰.

En cuanto a la Constitución de 1993, Nogueira considera que esta mantuvo un modelo dual de jurisdicción constitucional. De este modo, en su artículo 201, estableció un órgano que realiza control concentrado de constitucionalidad con efectos *erga omnes*, el Tribunal Constitucional, independiente y autónomo de los demás órganos estatales, fuera de la estructura orgánica del Poder Judicial, con atribuciones de jurisdicción constitucional limitadas. Por otra parte, se mantiene un control difuso regulado por el artículo 138 de la Constitución. En ese sentido, todo tribunal ordinario de justicia efectúa control de constitucionalidad en los casos concretos en que le toca conocer, teniendo dichas sentencias efectos *inter partes*¹²¹.

El modelo difuso peruano, según Nogueira, presenta características particulares. Así, los jueces tienen obligación de elevar en consulta a la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia

117 Quiroga, Aníbal “Control ‘difuso’ y control ‘concentrado’ en el derecho procesal constitucional peruano”, *Derecho PUCP* 50, 1996, p. 224.

118 Hakansson, Carlos “Jurisdicción constitucional y control de las leyes en la Constitución peruana de 1993”, *Revista Derecho Público Iberoamericano* 15, 2009, pp. 13-44.

119 Nogueira Alcalá, Humberto *Justicia y tribunales constitucionales en América del Sur*, Palestra, 2006, p. 166.

120 *Ibid.*, p. 167.

121 *Ibid.*, p. 168.

TRAS DEBATIR NUMEROSOS PEDIDOS DE MODIFICACION

CCD aprueba redacción final de Carta Magna



Noticia en la que se anuncia la aprobación del texto de la Constitución Política del Perú de 1993

Fuente: *El Peruano*, edición del 4 de setiembre de 1993

cada vez que inapliquen, con efectos particulares, una norma legal por ser incompatible con la Constitución. Esta sala es la que, en definitiva, determina si la evaluación practicada por el juez de inferior jerarquía fue o no adecuada, validando la no aplicación de la ley al caso concreto, todo ello de acuerdo con el artículo 14 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial. En lo que respecta al Tribunal Constitucional, este tiene como competencias originarias y exclusivas los procesos de inconstitucionalidad y el conflicto entre órganos constitucionales, mientras que en sede judicial se encuentran la acción popular para el control de reglamentos y normas generales y el proceso constitucional concreto o incidental en los procesos penales, civiles, laborales, entre otros¹²².

III.8. LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Con fecha 6 de enero de 1995, se aprobó la Ley 26435, *Ley Orgánica del TC*. Esta ley orgánica regulaba la organización y atribuciones del TC, las atribuciones de los magistrados, la acción de inconstitucionalidad y su procedimiento, las sentencias en el procedimiento de inconstitucionalidad y sus efectos, la resolución de última instancia de las resoluciones denegatorias de *habeas corpus*, amparo, *habeas data* y acción de cumplimiento, los conflictos de competencia, el procedimiento en el TC y el personal a su servicio.

Posteriormente, la Ley 26435 fue derogada por la Ley 28301, *Ley Orgánica del TC*, publicada el 23 de julio de 2004. En esta norma se define al TC como el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad (art. 1). Entre los aspectos que se desarrollan en esta ley orgánica se encuentran: los procesos en los que tiene competencia el TC (art. 2), sus atribuciones exclusivas (art. 3), *quorum* (art. 5), elección del presidente y vicepresidente (art. 6), su conformación con el número de magistrados (art. 8), duración del cargo (art. 9), requisitos para ser magistrado (art. 11), impedimentos (art. 12), privilegios (art. 14), derechos y prerrogativas (art. 15), vacancia al cargo de magistrado (art. 16), régimen laboral del personal al servicio del TC (art.

20) y el Centro de Estudios Constitucionales (art. 22).

Se realizan precisiones en cuanto al perfil e idoneidad de los magistrados, así como los impedimentos para ejercer dicho cargo, se torna vital la consolidación del Centro de Estudios Constitucionales como órgano de apoyo del Tribunal Constitucional, y se definen las responsabilidades de los magistrados ante las resoluciones emitidas:

[E]sta ley orgánica [] se adhiere a la tesis de la supremacía del Tribunal Constitucional; hay una mayor precisión respecto a la naturaleza del pronunciamiento que hace el Tribunal sobre su falta de competencia o atribución; hace expresa la atribución de iniciativa legislativa que tienen todas las instituciones públicas autónomas; reduce el número de miembros para efectos del *quorum*; precisa que el Tribunal se reúne en Sala Plena y resuelve por mayoría simple, salvo los casos de inconstitucionalidad en los que se requieren cinco votos, y sustituye el voto dirimente del presidente en los casos de empate por la obligación de votar a favor o en contra, es decir, los miembros del Tribunal tienen definitivamente que optar por una de esas dos alternativas y no pueden abstenerse¹²³.

El debate que se lleva a cabo en relación a la aprobación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante LOTC) es bastante escueto; en principio, se toma en consideración que en fechas previas se había llevado a cabo la aprobación del Código Procesal Constitucional (en adelante CPConst.) y que por añadidura resultaba propicia su revisión y adecuación a los cambios que sugería el CPConst., lo que significaba que la LOTC pasaba a ser una norma de complemento. El tema que cobra importancia en el debate es respecto de la creación del Centro de Estudios Constitucionales como órgano de apoyo del Tribunal Constitucional en relación a su alcance académico y sustento presupuestario; por lo demás, las aclaraciones y precisiones van sobre todo a cuestiones terminológicas y límites constitucionales.

122 *Ibid.*, 169 y pp. 172.

123 Amprimo, Natale. *Debates del Pleno del Congreso, Legislatura Ordinaria de 2003*, t. IV, Congreso de la República, 2004, p. 1947.

Lima, viernes 23 de julio de 2004 | Normas Legales | EL PERUANO | Pág. 273039

[...]

Ley n.º 28301

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Ha dado la Ley siguiente:

**LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL**

Publicación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en el diario oficial El Peruano.

III.9. CONCLUSIONES SOBRE EL MODELO ADOPTADO EN LA CONSTITUCIÓN PERUANA DE 1993

La historia es la suma de sucesos sociales que tienen en común la interacción de sus integrantes, quienes, con sus actividades o vida silente, marcan el devenir de una sociedad. Jaime Eyzaguirre, apoyado en las propuestas de Ernst Bernheim —en la abundante obra del historiador alemán se encuentran aquellas dedicadas a la historia constitucional de Alemania—, señala que existen tres maneras de escribir la historia: la *narrativa*, la *pragmática* y la *genética*. La primera de ellas desarrolla la exposición de los hechos verificada en forma literaria; la segunda pretende sacar enseñanzas del pasado y hacer del relato histórico una exposición de máximas morales; y la tercera considera a los acontecimientos como un todo orgánico, íntimamente ligado, cuya orientación o destino es necesario indagar¹²⁴.

Desde la visión *narrativa*, hay que considerar que una de las principales fuentes escritas para escribir los orígenes históricos del Tribunal Constitucional son

los diarios de debates, tanto a nivel de la Comisión de Constitución y Reglamento como del Pleno del Congreso Constituyente Democrático. En ambos casos, se recogen en sus sesiones el testimonio vivo de la democracia representativa, donde los congresistas constituyentes exponen sus ideas y brindan opiniones sobre los contenidos de la Constitución a aprobarse. Si bien ha existido una organización y metodología para llevar adelante los debates, es importante identificar que algunos de los ingredientes que marcarán el paso de las sesiones son el desorden, las idas y vueltas, los cambios de parecer, el uso de la retórica y el aderezo político. Ante ello, como bien refería Carlos Torres y Torres Lara, hay que prestar atención sobre todo a las intenciones de quienes proponen que se apruebe o desapruuebe determinada cuestión, como es el caso de que la institución del Tribunal Constitucional quede configurada en la Constitución.

En cuanto a la visión *pragmática*, resulta importante considerar a las fuentes históricas del Tribunal Constitucional. La principal de ellas es el Tribunal de Garantías Constitucionales y sus antecedentes

124 Eyzaguirre, Jaime. *Historia de las instituciones políticas y sociales de Chile*, 21.ª ed. Santiago: Editorial Universitaria, 2025, p. 9.

próximos, como son el derecho constitucional español, el Tribunal Constitucional de España creado en su Constitución de 1978, y entre sus antecedentes remotos, el más importante se encuentra en el pensamiento de Hans Kelsen. Este se materializa en la creación de la *Corte Constitucional austriaca*, la cual sirve como referente histórico de los tribunales constitucionales contemporáneos. Kelsen y su obra —la principal alusión es *La garantía jurisdiccional de la Constitución. La justicia constitucional*— han sido referidos explícita e implícitamente en los debates constituyentes. El trasplante y asimilación de sus ideas desde la creación del TGC (1979) hasta su remozada reaparición como Tribunal Constitucional en la Constitución de 1993 ha sido un camino marcado por vaivenes.

Resulta pedagógico atender la exposición que realizó Manuel Aguirre Roca, exmagistrado del TGC, ante la Comisión de Constitución, señalando las dificultades que tuvieron que enfrentar, ya sea por una falta de autonomía e independencia, por el reto de las labores diarias de la novísima jurisdicción constitucional peruana o por las presiones políticas. Dichas palabras han de brindar lucidez para realizar las mejoras necesarias a considerar en la creación del Tribunal Constitucional. En ese sentido, es loable destacar la labor de Domingo García Belaúnde —desde los primeros debates— como expositor experto ante la CCyR, así como de Carlos Ferrero Costa —como hemos precisado, el artífice del TC—, sin desmerecer incluso la férrea oposición y el “pesimismo constructivo” de Enrique Chirinos Soto, cuya enjundia brindó los espacios para que los debates arribaran con mayores ideas y profundidad a la creación

del Tribunal Constitucional, sin restar mérito a la participación de los demás integrantes del CCD.

Respecto de la visión *genética*, cabe plantearse la siguiente pregunta: ¿hacia dónde va el Tribunal Constitucional? Como bien señalaba Aguirre Roca en el cada vez más lejano 1993 ante la Comisión de Constitución, “la finalidad de la institución es crear una rica y valiosa jurisprudencia constitucional que oriente a los jueces, a los abogados y a la ciudadanía en general”¹²⁵. De los debates se puede advertir que una de sus labores diarias es fortalecer las garantías constitucionales y resolver de manera solvente los conflictos de competencia. Todo lo que se estableció desde 1979 en el otrora TGC y lo que se mencionó para ser mejorado o corregido en los debates en 1993 —instaurar su autonomía e independencia, institucionalizar el proceso de selección de magistrados, el permanente desarrollo de sus principios rectores para la interpretación constitucional, entre otros— amerita que el TC se encuentre en constante evolución. En suma, todo ello hará que el mensaje que envía el Tribunal Constitucional a la sociedad a través de sus sentencias coadyuve a consolidar la seguridad jurídica y hacer predecible la justicia constitucional.

Ante todo ello, cabe mencionar que la historia del Tribunal Constitucional es historia contemporánea, y que sus labores no dependerán solamente de que desarrolle sus actividades a cabalidad y profesionalismo; dependerán también del funcionamiento integral de las demás instituciones del Estado peruano, sobre todo de aquellas que conforman el sistema de justicia.

125 Congreso Constituyente Democrático, *Op.Cit.*p. 1541.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre, Manuel. *Debate Constitucional – 1993, Comisión de Constitución y de Reglamento*. T. III. Congreso Constituyente Democrático, 1998.
- Amprimo, Natale. *Debates del Pleno del Congreso. Legislatura Ordinaria de 2003*. T. IV. Congreso de la República, 2004.
- Amuruz, Roger. *Debate Constitucional – 1993. Comisión de Constitución y de Reglamento*. T. III. Congreso Constituyente Democrático, 1998.
- Austria. *Ley Constitucional Federal* (B-VG). Bundeskanzleramt, 1930. <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138>
- Bolivia. *Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia*. Gaceta Oficial, 7 de febrero de 2009. <https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/comparadordeconstituciones/constitucion/bol>
- Cáceres, Roger. *Debate Constitucional Pleno – 1993*. T. III. Congreso Constituyente Democrático, 1998.
- Congreso Constituyente Democrático, 1998 – *Debate Constitucional Pleno – 1993*. T. I.
- Congreso Constituyente Democrático, 1998. – *Debate Constitucional – 1993. Comisión de Constitución y de Reglamento*. T. III.
- Congreso Constituyente Democrático, 1998 – *Debate Constitucional Pleno – 1993*. T. III.
- Congreso Constituyente Democrático, 1998. Chávez, Martha. *Debate Constitucional Pleno – 1993*. T. III.
- Congreso Constituyente Democrático, 2007 – *Debate Constitucional – 1993. Comisión de Constitución y de Reglamento*. T. III.
- Chile. *Constitución Política de la República de Chile* (1980). Texto refundido, coordinado y sistematizado. <https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/comparadordeconstituciones/constitucion/chl>
- Chirinos, Enrique. “Chirinos Soto destaca labor del CCD en elaborar la Constitución”. *Diario Oficial El Peruano*, 29 de diciembre de 1993.
- Colombia. *Constitución Política de la República de Colombia*. Gaceta Constitucional N.º 116, 1991. <https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/comparadordeconstituciones/constitucion/col>
- Diario Oficial El Peruano, *Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*. Ley N° 28301, 23 de julio de 2004, Perú.
- Durand, Francisco. *La República empresarial. Neoliberalismo, emprendedurismo y desigualdad (1990-2021)*. *Nueva Historia del Perú Republicano* 6. Derrama Magisterial, 2022.
- Eto Cruz, Gerardo. “La jurisdicción constitucional en el Perú: una mirada panorámica a 40 años de vigencia”. En *Los tribunales constitucionales. Estudios conmemorativos en el centenario del modelo kelseniano de jurisdicción constitucional*. T. I., coordinado por César Astudillo Reyes y Gerardo Eto Cruz. Tirant lo Blanch, 2024.
- Eyzaguirre, Jaime. *Historia del derecho*. Universitaria, 2025.
- Fernández, César. *Debate Constitucional Pleno – 1993*. T. III. Congreso Constituyente Democrático, 1998.
- Ferrero, Carlos. *Debate Constitucional Pleno – 1993*. T. III. Congreso Constituyente Democrático, 1998.
- Ferrero, Carlos y Enrique Chirinos. *Debate Constitucional – 1993. Comisión de Constitución y de Reglamento*. T. III. Congreso Constituyente Democrático, 2007.
- Flores-Aráoz, Ántero. *Debate Constitucional Pleno – 1993*. T. II. Congreso Constituyente Democrático, 1998.
- Flores, Lourdes. *Debate Constitucional Pleno – 1993*. T. I. Congreso Constituyente Democrático, 1998.
- García Belaunde, Domingo. “La jurisdicción constitucional y el modelo dual o paralelo”. *Advocatus*, 1 (1998): 65-71. <https://doi.org/10.26439/advocatus1998.n001.2214>
- García Belaunde, Domingo – “Nota sobre el control de constitucionalidad en el Perú: antecedentes y desarrollo (1823-1979)”. *Historia Constitucional*, 4 (2003): 365-382. <https://historiaconstitucional.com/index.php/historiaconstitucional/article/view/202>
- Haas, Evelyn. “La posición de los magistrados de la Corte Constitucional Federal Alemana y su significado para la vida jurídica y la sociedad”. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* 2004. T. I (2004): 101-138. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-derecho-constitucional/article/view/30196/27260>
- Hakansson, Carlos. “Jurisdicción constitucional y control de las leyes en la Constitución peruana de 1993”. *Revista Derecho Público Iberoamericano*, 15 (2009): 13-44. <https://revistas.udd.cl/index.php/RDPI/article/view/109/97>
- Jurado Nacional de Elecciones. *Infogob*. https://infogob.jne.gob.pe/Eleccion/FichaEleccion/elecciones-congreso-constituyente-democratico-1992-constituyente_candidatos-y-resultados_oyWCwvyLoxU=Wv
- Kelsen, Hans. “La garantía jurisdiccional de la Constitución. La justicia constitucional”. *Ius et veritas*, vol. 5, 9 (1994):

17-43. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/15443>

Moreyra, Manuel. *Debate Constitucional Pleno – 1993*. T. III. Congreso Constituyente Democrático, 1998.

Murakami, Yusuke. *Perú en la era del Chino. La política no institucionalizada y el pueblo en busca de un salvador*. Instituto de Estudios Peruanos, 2012.

Nogueira Alcalá, Humberto. *Justicia y tribunales constitucionales en América del Sur*. Palestra, 2006.

Orozco, F. “El Tribunal de Garantías Constitucionales en debate (I)”. *El Comercio*, 3 de noviembre de 1992.

Ortiz, Gonzalo. *Debate Constitucional – 1993. Comisión de Constitución y de Reglamento*. T. III. Congreso Constituyente Democrático, 1998.

Pease, Henry. *Debate Constitucional – 1993. Comisión de Constitución y de Reglamento*. T. III. Congreso Constituyente Democrático, 1998.

Quiroga, Aníbal. “Control ‘difuso’ y control ‘concentrado’ en el derecho procesal constitucional peruano”. *Derecho PUCP*, 50 (1996): 207–233. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.199601.006>

Ramos, Carlos. “Una propuesta de reforma judicial”. *Revista del Foro* (Colegio de Abogados de Lima), 2 (1992).

República Dominicana. *Constitución de la República Dominicana*. Proclamada el 13 de junio de 2015. <https://www.cijc.org/es/NuestrasConstituciones/REP%C3%A9BLICA-DOMINICANA-Constitucion.pdf>

Sotomayor, Celso. *Debate Constitucional – 1993*. T. III. Congreso Constituyente Democrático, 1998.

Torres, Carlos. *Debate Constitucional – 1993*. T. III. Congreso Constituyente Democrático, 1998.

Torres y Torres Lara, Carlos. *El centro del debate constitucional en 1993*. 2.^a ed. Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2019.

Tribunal Constitucional del Perú. *Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional*. Resolución Administrativa N.º 095-2004-P/TC. *Diario Oficial El Peruano*, 2 de octubre de 2004.

“El Tribunal de Garantías Constitucionales en debate (II)”. *El Comercio*, 4 de noviembre de 1992.

Tribunal Constitucional del Perú. – *Sentencia del Expediente N.º 04447-2012-PA/TC*. 4 de julio de 2013. <https://www.tc.gob.pe/>

Tribunal Constitucional del Perú. – *Sentencia del Expediente N.º 03438-2019-PA/TC*. 13 de diciembre de 2021. <https://www.tc.gob.pe/>

Tuesta Soldevilla, Fernando. *Perú político en cifras*. 2.^a ed. Fundación Friedrich Ebert, 1997.

Velásquez, Jorge. *Debate Constitucional – 1993*. T. II. Congreso Constituyente Democrático, 1998.

CAPÍTULO IV

Orígenes del Tribunal Constitucional en un contexto autoritario: 1997-2000





CAPÍTULO IV

Orígenes del Tribunal Constitucional en un contexto autoritario: 1997-2000

IV.1. CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO

La Constitución peruana de 1993 previó desde su origen en enero de 1994, la existencia de un Tribunal Constitucional. Sin embargo, su instalación se produjo recién en mayo de 1996. La puesta en funcionamiento de este Alto Tribunal, tras el abrupto cierre del Tribunal de Garantías Constitucionales, luego del autogolpe de abril de 1992, no puede entenderse al margen de las circunstancias histórico-políticas del momento. Se había iniciado una reinstitucionalización republicana de fachada —en gran medida por la presión internacional— que se desarrolló dentro de los límites de un gobierno, con un proyecto autoritario de largo plazo, que había logrado que se aprobara una nueva Constitución, que gozaba de una amplia popularidad derivada de sus innegables éxitos en materia económica y financiera —la contención de la hiperinflación y el relanzamiento económico (*el milagro peruano*) eran una clara muestra de ello—, y que además había capturado y derrotado al líder terrorista de la organización maoísta Sendero Luminoso, Abimael Guzmán.

En efecto, resulta imprescindible ubicarnos en ese contexto político y socioeconómico para comprender las tensiones que posteriormente enfrentó el flamante colegiado tan solo unos pocos meses después de que el Supremo Tribunal entrara en funcionamiento.

A este respecto, con la disolución del Congreso, la intervención del Poder Judicial y el desmantelamiento del Tribunal de Garantías Constitucionales, como consecuencia del autogolpe de abril de 1992, el

Gobierno había logrado eliminar cualquier control efectivo para su propósito de rediseñar la arquitectura institucional a su medida¹.

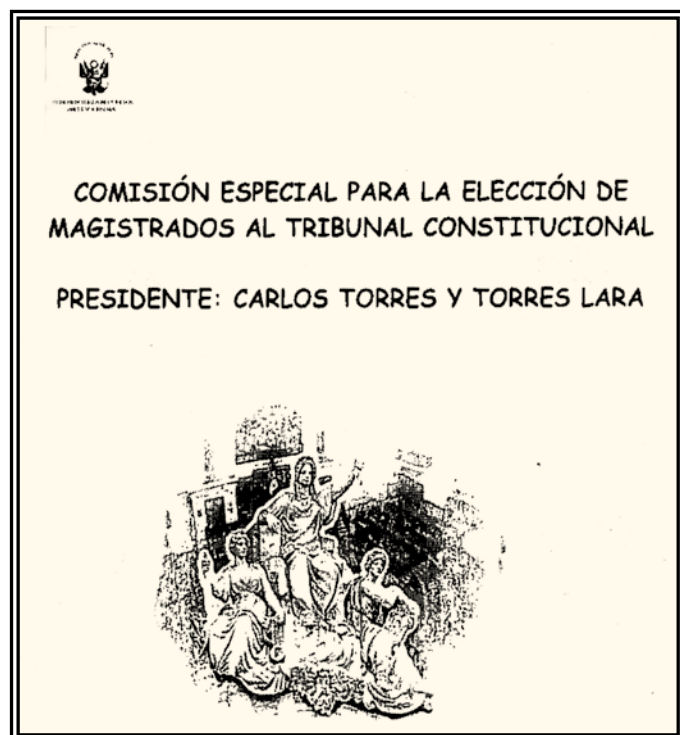
En dicho contexto, la alianza oficialista Cambio 90-Nueva Mayoría alcanzó una abrumadora victoria electoral en 1995, logrando mayoría absoluta en el Congreso, con lo cual el Gobierno pudo impulsar fácilmente sus políticas, sin controles parlamentarios.

Así las cosas, se produjeron diversas iniciativas del oficialismo que generaron controversia. Además de la ley de reelección presidencial, cabe destacar la promulgación de la Ley de Amnistía en 1995 (leyes 26479 y 26492), a través de la cual se generó la impunidad de los agentes estatales del Grupo Colina involucrados en graves violaciones de derechos humanos en casos emblemáticos, como los de *La Cantuta* y *Barrios Altos*.

Dicho contexto enmarca tanto el surgimiento del nuevo Tribunal Constitucional como el desenlace inmediatamente posterior, con la inicua destitución de tres de sus magistrados, lo que hizo imposible que ejerza su competencia de controlar la constitucionalidad de las leyes.

Así, la implementación del Tribunal Constitucional aparece, de una parte, como una necesidad pragmática para el régimen, al que le urgía demostrar —sobre todo hacia la comunidad internacional— una aparente reinstitucionalización democrática. Sin embargo, esto implicaba al mismo tiempo un riesgo para las verdaderas pretensiones

1 En su mensaje a la nación del 5 de abril de 1992, Alberto Fujimori afirmó: “[H]oy sentimos que algo nos impide continuar avanzando [...] no es otro que la descomposición de la institucionalidad vigente [...] el Poder Legislativo y el Poder Judicial traban la acción de gobierno”. Así, con el autogolpe se pretendía supuestamente una “profunda transformación” y “modificación radical de las estructuras del país”, alegando que la institucionalidad vigente impedía una sociedad “próspera y democrática”, y que “[l]a actual formalidad democrática es engañosa, falsa; sus instituciones sirven [...] a los grupos privilegiados”. Fujimori, A. “Mensaje a la nación del presidente del Perú, ingeniero Alberto Fujimori Fujimori, el 5 de abril de 1992”. Lima, 5 de abril de 1992. Disponible en: <https://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/congreso/mensajes-presidenciales/>.



Primera página de informe de la Comisión Especial para la elección de magistrados del Tribunal Constitucional.

Fuente: *Congreso de la República*

del Gobierno, pues un Tribunal verdaderamente independiente tenía la potestad de controlar los excesos gubernamentales y declarar inconstitucionales sus arbitrariedades—dentro del nuevo marco constitucional de tutela de derechos fundamentales— en el ámbito de la legislación antiterrorista, socioeconómica, laboral y especialmente electoral, diseñada esta para la llamada *re-reelección* o segunda reelección consecutiva del presidente de la República.

IV.2. EL COMPLEJO PROCESO DE ELECCIÓN EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PRIMER COLEGIADO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (1996)

En el marco de la institucionalidad diseñada en la Constitución de 1993, la conformación del Tribunal Constitucional representaba un hito crucial: *el test sobre si, en efecto, el régimen era o no respetuoso del Estado constitucional diseñado en la Norma Suprema*. Concebido como el intérprete de cierre y guardián de la Constitución, a la vez que garante definitivo de los

derechos fundamentales, era —y es— una institución fundamental en el equilibrio de poderes.

Vale la pena recordar que, antes de que el Congreso electo el 1995 se plantee la elección de los magistrados, el denominado Congreso Constituyente Democrático (CCD) también intentó designarlos, aunque de modo infructuoso, en sus últimos días de existencia. En dicho marco, el CCD elaboró una normativa básica que le dejó como herencia al restituido Congreso de la República: una primera Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, aprobada mediante Ley 26435 y publicada el 10 de enero de 1995, así como el primer Reglamento Especial para la elección de magistrados del Tribunal Constitucional, aprobado mediante Resolución 031-95-CCD y publicado el 26 de abril de 1995.

Pero será finalmente el nuevo Congreso, compuesto por una mayoría oficialista tras las elecciones generales de 1995, el que durante el año 1996 llevó a cabo un nuevo proceso de elección, en el que se llegó a elegir, en medio de un clima de alta tensión política, a los primeros siete miembros de este Alto Tribunal.

Las fuerzas políticas representadas en el Parlamento negociaron políticamente con dificultad para proceder con la elección. Con la finalidad de lograrlo, finalmente se tuvo que recurrir a reformas *ad hoc* y de última hora, lo que generó algunas dudas iniciales sobre la legitimidad de los mecanismos empleados. Sin embargo, luego de la elección, las diversas fuerzas políticas mostraron su conformidad y hasta entusiasmo con la puesta en marcha de esta trascendente institución, lo que evidenciaría que los magistrados elegidos en ese proceso representaban diversos sectores de opinión en la sociedad.

La nueva Comisión Especial para la elección de magistrados, correspondiente a esta nueva legislatura, estuvo conformada por los congresistas Carlos Torres y Torres Lara (presidente), Víctor Joy Way Rojas, Samuel Matsuda Nishimura, Jorge Muñiz Ziches, Jorge Trelles Montero, Jorge Avendaño Valdez, Jorge del Castillo Gálvez, Beatriz Merino Lucero y Xavier Barrón Cabrerós.

A inicios de 1996, en sesión del 17 de enero de 1996, la Comisión aprobó convocar a un nuevo concurso. Tras la recepción de candidaturas, resolución de tachas y correspondiente evaluación curricular, la Comisión Especial seleccionó a veintiséis candidatos, quienes fueron entrevistados, en sesión pública, el 22 de marzo de 1996.

§164

Normas Legales

§164 25/04/95.- R. N° 031-95-CCD.-Aprueba el Reglamento Especial para la Elección de Magistrados del Tribunal Constitucional. (26/04/95)

JAIME YOSHIYAMA
PRESIDENTE DEL CONGRESO CONSTITUYENTE
DEMOCRATICO
POR CUANTO:
EL CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRATICO
HA DADO LA SIGUIENTE RESOLUCION:

**REGLAMENTO ESPECIAL PARA LA ELECCION
DE MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL**

**TITULO I
GENERALIDADES**

Artículo 1°.- El Congreso elige a los miembros del Tribunal Constitucional, en sesión plenaria citada con tal fin, de conformidad con el artículo 201° de la Constitución [T.211, §213], la Ley N° 26435 [T.224, §079] y el presente Reglamento.

Artículo 2°.- La propuesta de candidatura se formula por escrito dirigido a la Presidencia de la Comisión Especial (Ley N° 26435) a título individual y/o por terceros en cuyo caso deberá contar con la aceptación del propuesto, acompañando los siguientes anexos:

2.1 Pruebas documentales fehacientes del cumplimiento de los requisitos exigidos por el artículo 10° de la Ley N° 26435.

2.2 Currículum vitae del candidato.

**TITULO II
PROCESO DE CALIFICACION DE CANDIDATOS**

Artículo 3°.- Las propuestas de candidatos se formulan dentro de los 10 días naturales siguientes a la publicación de la convocatoria en el Diario Oficial El Peruano.

Artículo 4°.- Vencido el plazo a que se refiere el artículo anterior, la Comisión Especial publica en el Diario Oficial El Peruano dentro de los tres días siguientes, la relación de las personas propuestas como candidatos a fin de que se pueda formular tachas, las que deben estar acompañadas por prueba instrumental, por escrito y dirigido al Presidente de la Comisión.

Las tachas deberán presentarse en el plazo no mayor a 10 días de publicada la relación.

Artículo 5°.- Resueltas las tachas por la Comisión en instancia única, dentro de los cinco días de vencido el plazo a que se refiere el último párrafo del artículo anterior, la Comisión procede en un plazo de 15 días a seleccionar a los candidatos que, siendo aptos, a su juicio merecen ser propuestos al Pleno del Congreso.

A este efecto la indicada propuesta se decidirá con el voto de los 2/3 del número de miembros de la Comisión.

La Comisión elabora un informe en el que describe el proceso seguido y concluye formulando sus propuestas de candidatos al Pleno del Congreso.

**TITULO III
ELECCION**

Artículo 6°.- Declarados aptos uno ó más candidatos y vista la propuesta, el Congreso procede a la elección mediante votación individual por cédulas. Son elegidos el Magistrado o los Magistrados, según el caso, que obtengan la mayoría prevista por el último párrafo del artículo 201° de la Constitución Política. Si no se obtiene la mayoría requerida, se procede a una segunda votación.

Artículo 7°.- Si concluidos los cómputos, no se logra cubrir las plazas vacantes, la Comisión procede en un plazo máximo de diez días naturales, a formular sucesivas propuestas, hasta que se realice la selección.

Concluido el proceso electoral, el Presidente proclama a los Magistrados elegidos por el Congreso.

En la redacción de la Resolución Legislativa correspondiente, se usa la siguiente fórmula:

"El Presidente del Congreso:

Por cuanto:

El Congreso de la República del Perú.

Ha dado la Resolución Legislativa siguiente:

El Congreso de la República ha elegido, en Sesión Plenaria de la fecha y de conformidad con la Constitución Política del Perú y la Ley N° 26435, a los siguientes miembros del Tribunal Constitucional:

Señor don

Señor don

Señor don

Señor don

Señor don

Señor don

Señor don

Por tanto:

Mando se publique y cumpla, extendiéndoseles el nombramiento correspondiente.

Dada, etc..."

La resolución y el nombramiento serán firmados por el Presidente y el Oficial Mayor del Congreso.

Artículo 8°.- El presente Reglamento se aplicará igualmente para el caso de las vacancias que se produzcan en el Tribunal Constitucional.

**TITULO IV
DISPOSICIONES FINALES Y TRANSITORIAS**

Artículo 9°.- El presente Reglamento:

a) Se aprueba o modifica por acuerdo del Congreso adoptado, en Sesión Plenaria con más de la mitad de los votos del número legal de Congresistas.

b) Entra en vigencia al día siguiente de su aprobación y publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Artículo 10°.- El presente Reglamento forma parte del Reglamento Interno del Congreso.

Dada en el recinto del Congreso Constituyente Democrático, a los veinticinco días del mes de abril de mil novecientos noventa y cinco.

JAIME YOSHIYAMA, Presidente del Congreso Constituyente Democrático. CARLOS TORRES Y TORRES LARA, Primer Vicepresidente del Congreso Constituyente Democrático.

Reglamento Especial para la Elección de Magistrados del Tribunal Constitucional.

Fuente: *Normas Legales*.

En abril de ese mismo año, la Comisión concluyó con el proceso de selección, conforme a lo dispuesto por el artículo 5 del Reglamento Especial para la elección de magistrados del Tribunal Constitucional, Resolución 031-95-CCD. Así, con el voto de dos tercios o más del número de miembros de la Comisión, doce postulantes fueron declarados aptos y fueron propuestos como candidatos a magistrados del Tribunal Constitucional ante el pleno del Congreso:

- Aguirre Roca, Manuel
- García Marcelo, José
- Zolezzi Möller, Armando
- Acosta Sánchez, Francisco Javier
- Antonioli Vásquez, Augusto
- Beaumont Callirgos, Ricardo
- Belaunde Moreyra, Antonio
- Díaz Valverde, Luis Guillermo
- Pezúa Vivanco, David
- Revoredo Marsano de Mur, Delia
- Romero Diez-Canseco, Fernando
- Seminario Dapello, Arturo

Entre estos candidatos, el más controvertido fue, sin duda, Augusto Antonioli Vásquez. Ya en el periodo previo de tachas, el candidato oficialista Antonioli había sido cuestionado por carecer de independencia, pues había sido ministro del régimen en tres ocasiones, y embajador; había trabajado en el Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) desde 1988, y había avalado el autogolpe de Estado de 1992, firmando inclusive el decreto ley “Ley de Bases del Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional”.

Una primera votación fue programada para el 10 de abril de 1996. El desenlace ocurrido en las sesiones matutina y vespertina da cuenta del momento que se vivía entonces: se había convocado a una sesión extraordinaria específicamente para tomar juramento al recientemente electo Defensor del Pueblo, Jorge Santistevan de Noriega, y para elegir a los magistrados del Tribunal Constitucional, sobre la base de la preselección de doce candidatos que había hecho

la Comisión Especial. La propia Comisión había distinguido entre tres candidatos que obtuvieron siete votos a favor (incluso ocho, tomando en cuenta el voto del congresista aprista Jorge del Castillo, quien votó a favor del candidato Zolezzi Möller, pero en contra del procedimiento seguido) y el resto de los candidatos, que contaron con seis votos de sus ocho integrantes en total. Ciertamente, todos ellos habían cumplido con el requisito de contar con al menos dos tercios de los votos que se requerían dentro de la Comisión.

Además, el día anterior a esta votación se habían difundido en la prensa declaraciones del candidato Antonioli, quien expresó que, a su parecer, “la Constitución no es intangible ni es intocable” y que “en algunos casos el fin justifica los medios”². Como era de esperar, tratándose de un candidato al TC, dicha postulación provocó rechazo entre diversas fuerzas políticas de oposición. Aunque el orden de votación que se había planteado inicialmente privilegiaba la mayor votación obtenida en la Comisión y el orden alfabético de los candidatos, el congresista Rafael Rey propuso que, de modo excepcional, se votase en primer lugar por el cuestionado candidato Antonioli, lo que fue secundado por la mayoría oficialista.

Dicha propuesta fue tomada casi de modo unánime por los demás partidos políticos (salvo por la alianza oficialista Cambio 90-Nueva Mayoría y por Renovación, partido del congresista Rafael Rey e integrado también por el congresista Chirinos Soto) como una especie de “chantaje”³, pues se preveía que, si no se aprobaba la elección de Antonioli, como deseaba la mayoría oficialista, la elección de los demás candidatos a integrantes del TC luego sería bloqueada.

En dicha sesión ocurrió finalmente lo siguiente: por la mañana se votó en primer lugar la nominación de Antonioli, quien necesitaba alcanzar cuando menos ochenta votos para ser elegido magistrado del TC. Ahora bien, la primera votación fue declarada nula porque se emitieron 115 cédulas de votación,

2 Estas declaraciones, emitidas por el candidato Antonioli en una entrevista, fueron citadas en el debate en el Pleno por los congresistas Breña Pantoja y Estrada Pérez. Cfr. Congreso de la República del Perú, “Diario de Debates. Sesión (matinal), miércoles 10 de abril de 1996”, 10 de abril de 1996, 500 y 502, [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/67B0B740A0FBD7EE052578160059FBC1/\\$FILE/SLO-1995-5.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/67B0B740A0FBD7EE052578160059FBC1/$FILE/SLO-1995-5.pdf).

3 Como se señala de modo expreso o explica en las intervenciones de los congresistas Del Castillo Gálvez, Flores Nano, Diez-Canseco Cisneros, Breña Pantoja, Pease García y Barba Caballero; *vide* Congreso de la República del Perú, “Diario de Debates. Sesión (matinal), miércoles 10 de abril de 1996”, *passim*.

cuando en el hemiciclo había solo 113 congresistas⁴. Tras realizarse la nueva votación (y verificar que coincidiera el número de votos emitidos y cédulas), Antonioli solo alcanzó 76 votos de los 80 que necesitaba, y con ello se rechazó su candidatura, cuando menos inicialmente, pues la ley preveía que podía haber una segunda votación entre los *baloteados* si la elección concluía sin haberse cubierto el total de siete magistrados.

Con este rechazo al candidato oficialista terminó la sesión matutina y se acordó seguir con el procedimiento de elección por la tarde, pues el pleno había sido convocado extraordinariamente para ello. Sin embargo, por la tarde se colocó otro tema en agenda y se lo empezó a discutir. A pesar de que varios congresistas llamaron la atención sobre la irregularidad de dicho proceder, denunciaron que la mayoría estaba boicoteando *de facto* la elección tras el rechazo a Antonioli e insistieron en que continúe el procedimiento de elección de magistrados. Hasta pasada la medianoche, la elección no se retomó, y, por el contrario, se aprobó una moción para postergar la elección por quince días, a pedido del congresista Vargas Marín.

Cuadro1. Resultado de la elección para magistrados del Tribunal Constitucional del 10 de abril de 1996

Candidato	Sí	No	En blanco	Congresistas
1) Augusto Antonioli Vásquez	76	33	4	113

Nota. Luego de la no elección de Antonioli, se suspendió la elección de los demás once candidatos.

Pese a que solo habían pasado ocho días desde la suspensión del procedimiento —y no los quince aprobados en el Pleno—, en la sesión del 18 de abril se planteó continuar con la elección de magistrados, según se explicó, debido al consenso alcanzado en la última reunión del Consejo Directivo entre los voceros de los grupos políticos.

A este respecto, el congresista Fernando Olivera precisó en el Pleno que dicho acuerdo estaba sujeto a que existan las condiciones reales para lograr la elección, más precisamente, a que asistan los congresistas de las diversas bancadas para que se pudiera alcanzar la votación cualificada que se requería (80 de los 120). Asimismo, varios congresistas advirtieron que una votación apresurada tendría como resultado el rechazo del resto de candidatos, lo que implicaba un maltrato hacia ellos y su posible renuncia. Otros advirtieron sobre una posible intención oficialista de rechazar la elección de los demás candidatos con el propósito de volver a poner en la lista a Antonioli, pues, reiteramos, la regulación preveía una segunda vuelta entre los candidatos no electos, en caso no se hubiera completado la elección.

Hacia el final de la sesión matutina se aprobó continuar la elección por la tarde. Si bien la sesión se fijó para las 5 p.m., recién pudo empezarse varios minutos después de las 7 p.m., debido a la ausencia de varios parlamentarios, pese a que se requería de una votación cualificada. Además, para esta sesión (18 de abril) ocho congresistas habían anunciado debidamente su ausencia, principalmente por motivos de viaje oficial o de salud, por lo que, en el mejor de los casos, la asistencia en el Pleno sería de 112 congresistas, menos de los 113 que votaron cuando se produjo el rechazo a Antonioli.

En esta segunda elección solo debía votarse por diez de los doce candidatos que fueron originalmente presentados como aptos por la Comisión Especial, pues uno de ellos, Antonioli, había sido previamente rechazado (en la sesión del 10 de abril de 1996), y otro, Ricardo Beaumont Callirgos, días antes renunció irrevocablemente a continuar con su candidatura, tras los hechos ocurridos en la primera votación, al señalar la falta de condiciones para instituir un Tribunal Constitucional autónomo e independiente⁵.

Otra novedad de esta elección es que sí se distinguieron entre dos bloques de candidatos, con lo cual se votó en primer lugar por aquellos que obtuvieron

⁴ Incluso en dicha sesión, del 18 de abril de 1996, el congresista Del Castillo propuso que se instale una comisión que investigue esta insólita irregularidad; Congreso de la República del Perú, “Diario de Debates. Sesión (matinal), jueves 18 de abril de 1996”, 18 de abril de 1996, 590, [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/A1E6BC2BEDF3B91C052578160059FBC3/\\$FILE/SLO-1995-6.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/A1E6BC2BEDF3B91C052578160059FBC3/$FILE/SLO-1995-6.pdf).

⁵ Cfr. Pedro Planas Silva, *El fujimorato: estudio político-constitucional* (M. A. Fuentes, 1999), 191; Congreso de la República del Perú, “Diario de Debates. Sesión (matinal), jueves 18 de abril de 1996”, 607.

Cuadro 2. Resultado de la elección para magistrados del Tribunal Constitucional del 18 de abril de 1996

Orden de votación	Candidato(a)	Sí	No	En blanco	Viciados o nulos	Total	Resultado
1	Manuel Aguirre Roca	51	47	6	0	104	No elegido
2	José García Marcelo	32	62	5	3	102	No elegido
3	Armando Zolezzi Moller	47	50	5	1	103	No elegido
4	Francisco Javier Acosta Sánchez	45	39	6	6	96	No elegido
5	Antonio Belaunde Moreyra	32	50	8	0	90	No elegido
6	Luis Guillermo Díaz Valverde	42	48	5	0	95	No elegido
7	David Pezúa Vivanco	39	50	4	0	93	No elegido
8	Delia Revoredo Marsano de Mur	30	59	2	0	91	No elegida
9	Fernando Romero Díez-Canseco	18	65	2	1	86	No elegido
10	Arturo Seminario Dapello	20	54	6	4	84	No elegido

Fuente: Congreso de la República del Perú, “Diario de Debates. Sesión (vespertina), jueves 18 de abril de 1996”, 18 de abril de 1996.

siete votos a su favor en la Comisión Especial, y luego por el bloque de los que obtuvieron seis votos (como fue mencionado antes, el procedimiento exigía que los postulantes presentados ante el Pleno tuvieran, cuando menos, el apoyo de dos tercios de los integrantes de la Comisión Especial, compuesta por ocho miembros).

Finalmente, se inició la votación solo con 104 congresistas, reduciéndose dicha cantidad a lo largo de la jornada vespertina: en efecto, para la última votación se encontraban presentes en el hemiciclo tan solo 84 parlamentarios. El resultado fue el que ya se había advertido desde la mañana: ninguno de los diez candidatos fue elegido miembro del Tribunal Constitucional, cuando menos en esta “primera vuelta”, llevada a cabo del accidentado modo que ha sido descrito.

El 16 de mayo de 1996 se llevó a cabo un siguiente intento para elegir a los integrantes del Tribunal Constitucional. Esta vez el resultado fue parcialmente exitoso, pues se llegó a elegir a los dos primeros integrantes de este importante órgano de control de la constitucionalidad del poder.

Días antes, el día 14 de mayo de 1996, se reunió la Junta de Portavoces para la elección de los magistrados al Tribunal Constitucional; allí los grupos de minoría propusieron, con el propósito

de facilitar la elección frente a los cuestionamientos sobre el supuesto condicionamiento de la elección a la designación del candidato oficialista, que la segunda vuelta se votase en estricto orden alfabético (con Antonioli en el tercer lugar) y con la particularidad adicional de que el escrutinio se realice recién al final de realizadas las once votaciones (Informe 002-VMT-SVP-CR/96 (Informe CE, fojas 36)). De este modo, se buscaba evitar que, al conocerse que alguno de los candidatos no fue electo, ello tuviera alguna repercusión (o implique una eventual represalia) respecto de la elección de los demás.

En la sesión del 16 de mayo se debatió ampliamente en el Pleno, durante toda la mañana, si se acogía o no la propuesta de los grupos de las minorías parlamentarias. Al inicio de la sesión vespertina, el oficialismo anunció, a través del congresista y presidente de la Comisión Especial, Carlos Torres y Torres Lara, que, con la finalidad de despejar cualquier duda, aceptaba la propuesta de la oposición, por lo que se pasó de inmediato a la votación. La votación fue secreta, a través de una cédula en la que aparecían los once candidatos que continuaban en segunda vuelta, y el conteo se realizó al final, conforme al acuerdo alcanzado. En esta ocasión estuvieron presentes 117 congresistas del total

de 120 (los tres congresistas ausentes se hallaban fuera del país).

Luego de realizado el escrutinio, el resultado arrojó que dos candidatos obtuvieron la votación requerida para ser electos como magistrados del Tribunal Constitucional: Francisco Acosta Sánchez, que obtuvo 95 votos, y Manuel Aguirre Roca, que alcanzó 103 votos. El candidato Antonioli Vásquez alcanzó en esta ocasión 78 votos, es decir, dos votos más que en la elección anterior, pero menos de los 80 votos que necesitaba para ser elegido como magistrado.

Los resultados de la elección, en el orden seguido en la cédula de votación, fueron los siguientes:

hasta entonces vigentes, a la Comisión Especial le tocaba realizar, en el plazo de diez días naturales, sucesivas propuestas de candidatos a magistrados del Tribunal Constitucional ante el Pleno, hasta que se lograra nombrar a los magistrados faltantes.

Desde el seno de la Comisión Especial —y con especial impulso de su presidente, Carlos Torres y Torres Lara— se propuso un mecanismo diferente para lograr que se defina la elección de magistrados, consistente en un novedoso sistema *de invitación directa* por parte del Congreso (establecido de manera complementaria al modelo de postulación abierta).

Ese nuevo procedimiento sin duda fue exitoso,

Cuadro 3. Resultado de la elección para magistrados del Tribunal Constitucional del 16 de mayo de 1996

Candidato(a)	Sí	No	En blanco	Viciados o nulos	Total	Resultado
Francisco Acosta Sánchez	95	6	16	0	117	Elegido
Manuel Aguirre Roca	103	1	13	0	117	Elegido
Augusto Antonioli Vásquez	78	12	27	0	117	No elegido
Antonio Belaunde Moreyra	36	8	73	0	117	No elegido
Luis Díaz Valverde	45	2	70	0	117	No elegido
José García Marcelo	71	12	4	0	117	No elegido
David Pezúa Vivanco	27	4	86	0	117	No elegido
Delia Revoredo Marsano de Mur	39	3	75	0	117	No elegida
Fernando Romero Diez-Canseco	23	6	88	0	117	No elegido
Arturo Seminario Dapello	30	4	83	0	117	No elegido
Armando Zolezzi Moller	59	0	58	0	117	No elegido

Fuente: Congreso de la República del Perú, “Diario de Debates. Sesión (vespertina), jueves 16 de mayo de 1996”, 16 de mayo de 1996.

El resultado de la votación arrojó que solo dos candidatos alcanzaron la votación necesaria para ser nombrados: Francisco Acosta Sánchez y Manuel Aguirre Roca, mientras que los nueve candidatos restantes no lograron obtener el respaldo requerido por el Reglamento del Congreso para ello.

De este modo, se cubrieron apenas dos de las siete plazas vacantes, quedando entonces aún cinco por cubrir. Con este resultado, y de acuerdo con las reglas

pues permitió que, finalmente, fueran elegidos los cinco magistrados faltantes. Además, dicho resultado requirió que se generasen amplios consensos entre los grupos parlamentarios; en efecto, las cinco invitaciones cursadas contaron con un gran respaldo multipartidario. Pese a lo anterior, al tratarse de un mecanismo *ad hoc* y, como veremos, aprobado contra el tiempo, también fue objeto de objeciones y de ciertas dudas debido al inusitado interés y apuro del oficialismo⁶.

6 Planas Silva, *El fujimorato: estudio político-constitucional*, 194, 198-200. En efecto, el fujimorismo no mostró mucho interés en que se implementara el TC creado en la Constitución de 1993: fue planteado casi de improviso al final del proceso constituyente, su ley orgánica demoró en promulgarse más de la cuenta, fue objeto de varias modificaciones en poco tiempo, el proceso de elección de magistrados fue accidentado y se pudo instalar recién dos años y medio después; más adelante se constató que los magistrados destituidos no fueron reemplazados oportunamente, etc. Cfr. César Landa Arroyo, *Tribunal Constitucional y estado democrático* (PUCP. Fondo Editorial, 1999), 79; Manuel Aguirre Roca, “Nacimiento, vía crucis y muerte del TC”, Sección Homenaje Manuel Aguirre Roca, *Revista Peruana de Derecho Constitucional*, n.º 16 (enero de 2025): 311-12.

INDEPENDENCIA Y VERACIDAD

Congreso eligió sólo a 2 miembros del Tribunal Constitucional

Son Manuel Aguirre Roca y Francisco Acosta Sánchez. Ex ministro Antoniolí no fue electo

El Congreso de la República eligió anoche a los doctores Manuel Aguirre Roca y Francisco Javier Acosta Sánchez como magistrados del Tribunal Constitucional.

Sin embargo, nuevamente se frustró la formación del organismo, debido a que ninguno de los otros candidatos alcanzó los votos favorables de, por lo menos, los dos tercios (80) del número legal de congresistas requerido.

De modo que falta elegir a otros cinco magistrados para completar el Tribunal Constitucional, que debe estar integrado por siete.

Aguirre Roca fue elegido por 103 votos a favor y Acosta Sánchez por 95. En total asistieron 117 congresistas del total de 120.

El ex ministro Augusto Antoniolí Vázquez, cuya candidatura era promovida por el oficialismo, obtuvo 78 votos. Le faltaron apenas dos para alcanzar el mínimo de 80.

Cada cédula de votación que era leída por la presidenta del Poder Legislativo, Martha Chávez de Ocampo, provocaba exclamaciones de sorpresa y angustia a la vez.

Los candidatos elegidos fueron proclamados de inmediato por la presidenta, quien señaló que éstos no jurarán hasta que se elija a los otros cinco magistrados. Indicó que

la Comisión Especial Evaluadora de los postulantes tiene un plazo de diez días para presentar nuevas propuestas.

LOS MAGISTRADOS ELEGIDOS

Francisco Javier Acosta es abogado de profesión. Tiene 57 años de edad. Se ha desempeñado como vicepresidente del directorio de la Corporación Nacional de Desarrollo (Conade) y asesor externo de la empresa Cementos Sur.

Ha sido además miembro del directorio de la Empresa Nacional de Puertos, de la Corporación Financiera de Desarrollo, de Electrónica del Perú, del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima y de la Compañía de Seguros Popular y Pervenir.

Manuel Aguirre Roca, entretanto, es también abogado de profesión. Tiene 68 años de edad. Se desempeñó como magistrado del Tribunal de Garantías Constitucionales entre 1982 y 1989.

Integró la junta directiva del Colegio de Abogados de Lima en 1974 y ha sido docente de la Universidad San Martín de Porres en los años 1985, 1988 y 1993. También fue catedrático de la Academia Diplomática del Perú.

MECANISMO DE ELECCIÓN POR LISTA CERRADA

PRO- PUESTO POR OPONE- DOR: A4.

Los doctores Francisco Acosta Sánchez y Manuel Aguirre Roca son los dos primeros magistrados elegidos para integrar el Tribunal Constitucional

Noticia del diario "El Comercio", que anunció la elección de los exmagistrados Manuel Aguirre Roca y Francisco Acosta Sánchez.

Fuente: *El Comercio*, edición del 17 de mayo de 1996.

La Comisión Especial, cuya composición había variado en parte⁷, había decidido previamente realizar un nuevo concurso; por ende, inicialmente debían ser dejadas de lado las candidaturas que fueron presentadas al primer concurso, tanto las que habían sido objeto de rechazo como las otras que inicialmente no fueron presentadas al Pleno.

En el marco de implementar el nuevo procedimiento de elección por invitación, en las postrimerías de la segunda legislatura de 1995 —y en medio de una recargada agenda legislativa—, la mayoría oficialista impulsó una modificación a la Ley Orgánica de Tribunal Constitucional con miras a viabilizar efectivamente, y en corto tiempo, la elección pendiente.

Así, apenas un día antes de que termine la legislatura, el 14 de junio de 1996⁸, a través de la Ley 26622 se incorporó un mecanismo excepcional, que permitía realizar invitaciones directas y elegir a través de una votación en bloque (es decir, por toda la lista y no individualmente). Tomando en cuenta que al día siguiente se celebraba la última sesión ordinaria de la legislatura, la apuesta tras la reforma parecía ser del tipo "ahora o nunca" y "todo o nada".

La mencionada Ley 26622 tuvo un solo artículo y dispuso lo siguiente:

Artículo Único.- Cuando existan razones que lo justifiquen, y a petición de no menos del 20% de los Congresistas, podrá efectuarse, por acuerdo del Pleno, una convocatoria complementaria por invitación para elegir a candidatos a los cargos de Magistrados del Tribunal Constitucional cuyas vacantes no hubieran sido cubiertas. En tal caso, la votación será por lista cerrada, completa y mediante voto público en el Pleno del Congreso.

Como puede apreciarse, la nueva regulación incorporó, básicamente, estos tres criterios:

(i) *Convocatoria complementaria a través de invitación.* El Pleno podía realizar una convocatoria

7 Debido a la renuncia de los congresistas Jorge Avendaño, Xavier Barrón y Beatriz Merino. ["En 10 días debe haber nuevas propuestas para Tribunal Constitucional. Pero Comisión Evaluadora tendrá antes que recomponerse" *El Comercio*, viernes 16 de mayo de 1996/A4]. Los partidos designaron a los congresistas Olivera Vega, Estrada Choque y (nuevamente) Barrón Cebreros para integrar la Comisión Especial.

8 El proyecto de ley remitido por la Comisión de Constitución y Reglamento —que también estaba presidida por el congresista Carlos Torres y Torres Lara, como la Comisión Especial— fue formalmente agendado y debatido en la sesión del 13 de junio, aunque la votación de dicha regulación duró hasta aproximadamente las 4 a.m. La ley, debidamente promulgada por el presidente de la República, Alberto Fujimori, fue publicada en el diario oficial *El Peruano* con fecha 14 de junio de 1996.

Cuadro 4. Resultado de la elección para magistrados del Tribunal Constitucional del 15 de junio de 1996

Candidato(a)	Sí	No	Abstenciones	Total	Resultado
Ricardo Nugent López-Chaves	97	2	13	112	Elegido
Guillermo Rey Terry	97	2	13	112	Elegido
José García Marcelo	97	2	13	112	Elegido
Luis Guillermo Díaz Valverde	97	2	13	112	Elegido
Delia Revoredo Marsano de Mur	97	2	13	112	Elegida

Nota. La elección fue en bloque, por el total de los cinco candidatos.

especial para completar vacantes no cubiertas, a través del mecanismo de invitación (y no de postulación abierta, como era usual) a petición de no menos del 20% de los congresistas.

(ii) *Votación por lista cerrada y completa.* Esta modalidad (a diferencia de la votación individual por candidato, que se venía usando) establece que el voto se realiza por un bloque de candidatos en conjunto, con lo que las opciones se reducen a aprobar o rechazar la lista en su totalidad.

(iii) *Voto público en el Pleno.* Se previó, además, que la votación fuese pública (hasta el momento, por el contrario, ese tipo de votación era secreta), con lo cual quedaba de manifiesto la adhesión o rechazo a la lista votada.

Con base en esta nueva regulación, el 15 de junio de 1996 —subrayamos, último día de la legislatura— el presidente de la Comisión Especial informó al Pleno que se había logrado conformar una lista con cinco candidatos de consenso, quienes habían sido ya invitados a través de propuestas suscritas por noventa y cinco congresistas de distintas bancadas, y que dichas invitaciones, además, habían sido ya aceptadas formalmente por los cinco candidatos⁹.

Gracias a ello, en aplicación de la reciente Ley 26622, el Congreso procedió a realizar en la sesión vespertina la votación correspondiente para cubrir las cinco vacantes restantes del Tribunal Constitucional. Siguiendo lo establecido por el

nuevo procedimiento, la lista de cinco candidatos fue votada como lista única y cerrada, además de manera pública —cada congresista fue consultado y debió manifestar su voto a favor o en contra de la lista propuesta, contestando “sí” o “no”, a viva voz—, lo que simplificó la votación y facilitó obtener un resultado concluyente.

Los candidatos propuestos bajo esta modalidad, y finalmente elegidos por el Congreso de la República



Noticia sobre la elección del primer colegiado del Tribunal Constitucional.

Fuente: *El Comercio*, edición del 16 de junio de 1996.

⁹ El congresista Jorge del Castillo señaló en el Pleno que dicha lista no fue consultada en el seno de la Comisión Especial. Sin embargo, la Ley 26622, ya vigente el día de la votación, establecía que se requería una invitación de no menos del 20% de congresistas; tomando en cuenta la gran adhesión que tuvieron las cartas de invitación, es claro que se había cumplido con creces el requisito exigido por la ley.

para integrar las plazas disponibles del Tribunal Constitucional, fueron: Ricardo Nugent López-Chaves, Guillermo Rey Terry, José García Marcelo, Luis Guillermo Díaz Valverde y Delia Revoredo Marsano de Mur.

Durante la elección se vieron expresiones de júbilo, en especial por parte de la mayoría, al constatar el voto coincidente de la minoría, lo que constituía una situación inédita en el ambiente confrontacional que se vivía¹⁰. Terminada la votación, la presidencia del Congreso anunció que procedería con las coordinaciones pertinentes para la juramentación de los siete magistrados, poniendo fin con ello al prolongado y accidentado proceso de elección.

Finalmente, una semana después, el viernes 21 de junio de 1996, juramentaron sus cargos los siete

flamantes magistrados del Tribunal Constitucional en el marco de una sesión solemne del Parlamento, que fue específicamente convocada para ello, y a la que fueron invitadas las principales autoridades del país. La prensa dio cuenta de que algunos magistrados fueron especialmente ovacionados, como ocurrió con Manuel Aguirre Roca, Ricardo Nugent y Delia Revoredo, mientras que otros no recibieron aplausos por parte de la oposición; en especial, la prensa destacó el caso de José García Marcelo, explicando que se trataba de un amigo personal del jefe *de facto* del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN), Vladimiro Montesinos Torres¹¹. Se mencionó, asimismo, que el magistrado Francisco Acosta, quien había sido viceministro de Trabajo de Torres y Torres Lara y Alfonso de los Heros, también fue tratado fríamente por la oposición¹².

Señalado lo anterior, encontramos que la primera conformación del Tribunal Constitucional se definió en dos momentos distintos, en elecciones distintas llevadas a cabo entre mayo y junio del año 1996. El proceso de conformación de este nuevo órgano jurisdiccional fue complejo, tuvo varias etapas, varios momentos de votación y se usaron diversas modalidades de incorporación.

En una primera etapa, el 16 de mayo de 1996, se pudo elegir a dos magistrados a través de un concurso público y posterior elección por parte del Congreso entre los candidatos habilitados. Semanas después, con un cambio en la modalidad de elección, el 15 de junio de 1996, se completó la integración del colegiado con la designación de los cinco integrantes restantes, quienes fueron elegidos bajo la modalidad de invitación multipartidaria y votación en el Pleno.

Así, el Tribunal Constitucional quedó conformado por los siguientes siete magistrados:

Juraron magistrados del Tribunal Constitucional

Arduo trabajo de revisión de más de mil quinientos casos pendientes espera a ese organismo

Noticia sobre la juramentación de los magistrados del Tribunal Constitucional.

Fuente: *El Comercio*, edición del 22 de junio de 1996.

- 10 Carlos Torres y Torres-Lara fue quien mostró mayor satisfacción por el resultado de la jornada. Como presidente de la Comisión Calificadora, celebró con abrazos a sus colegas el éxito de las negociaciones políticas realizadas junto con Fernando Olivera. Esa efusividad, sin embargo, incomodó a Martha Chávez, presidenta del Congreso, quien pidió postergar las celebraciones para otro momento. “El país ya cuenta con Tribunal Constitucional. Congreso completó número de integrantes”, *Expreso*, 16 de junio de 1996, 2.
- 11 “Juraron magistrados del Tribunal Constitucional. Arduo trabajo de revisión de más de mil quinientos casos pendientes espera a ese organismo”, *El Comercio*, 22 de junio de 1996, 1; “Los siete miembros del TC juramentaron sus cargos. Aseguran que harán respetar su autonomía”, *La República*, 22 de junio de 1996, 6.
- 12 *La República*, “Los siete miembros del TC juramentaron sus cargos. Aseguran que harán respetar su autonomía”, 6. Sobre la cercanía de ambos magistrados con el oficialismo, y la presencia de otros candidatos afines a este en el proceso de selección, ver: Planas Silva, *El fujimorato: estudio político-constitucional*, 189-90.

Magistrado/a	Fecha de elección
Francisco Acosta Sánchez	16 de mayo de 1996
Manuel Aguirre Roca	16 de mayo de 1996
Ricardo Nugent López-Chaves	15 de junio de 1996
Guillermo Rey Terry	15 de junio de 1996
José García Marcelo	15 de junio de 1996
Luis Guillermo Díaz Valverde	15 de junio de 1996
Delia Revoredo Marsano de Mur	15 de junio de 1996

IV.3. LA INSTALACIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y LA ELECCIÓN DEL PRIMER PRESIDENTE

Tras la juramentación, el Tribunal Constitucional se instaló oficialmente el lunes 24 de junio de 1996. Siguiendo lo dispuesto en la normativa vigente, el primer Pleno de instalación fue convocado y presidido por el integrante de mayor edad dentro del colegiado, en este caso, el magistrado Luis Díaz Valverde¹³.

Dicha sesión se celebró en ambientes con funciones administrativas del extinto Tribunal de Garantías Constitucionales, ubicado en la calle Los Cedros del distrito limeño de San Isidro (que es donde actualmente funciona el Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional). En dicha sesión, a los magistrados del TC les correspondió elegir tanto al presidente como al vicepresidente del Tribunal Constitucional. De acuerdo con la prensa de entonces, la reunión fue convocada para las 10:00 a.m., la votación empezó aproximadamente a las 11:20 y el resultado se obtuvo pasada la 1:00 p.m.¹⁴ En dicha jornada fue elegido presidente del TC el magistrado Ricardo Nugent, quien ganó la elección en primera vuelta, con cinco votos, frente a los dos votos que

obtuvo el magistrado Manuel Aguirre Roca. Asimismo, fue elegido vicepresidente Francisco Javier Acosta Sánchez, con cinco votos a su favor, esta vez en segunda vuelta, frente a Guillermo Díaz Valverde, quien obtuvo dos votos a su favor. Según las fuentes periodísticas, fue el magistrado José García Marcelo quien propuso la postulación de ambos candidatos que resultaron vencedores en estas votaciones¹⁵.

Hubo mucha expectativa en torno a este acto de instalación, tomando en cuenta que se trataba de un órgano cuya principal función es controlar los excesos del poder, en un contexto en el que este se encontraba muy concentrado. En especial, concitaba interés la autonomía e independencia que mostraría el nuevo colegiado al resolver, así como la posibilidad de que pueda cumplir adecuadamente con sus funciones, superando las críticas que se habían dirigido a su antecesor, el Tribunal de Garantías Constitucionales. También existía una genuina preocupación por las condiciones materiales mínimas que requería el Tribunal Constitucional para poder funcionar correctamente. Entre lo principal, en ese momento inicial el Tribunal carecía de una sede establecida y de infraestructura adecuada, tenía asignado un presupuesto magro que correspondía a su etapa de inactividad, y no se contaba con personal jurisdiccional

13 La primera disposición transitoria de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, Ley 26435, señalaba que: “Los miembros del Tribunal prestan juramento ante el presidente del Congreso dentro de los cinco días útiles siguientes a la fecha de publicación de todos los nombramientos. El Tribunal Constitucional se instala al día siguiente de la juramentación de sus miembros.

Instalado el Tribunal, bajo la Presidencia provisional del Magistrado de mayor edad, se procede a elegir entre sus miembros al presidente y vicepresidente, conforme al Artículo 5 de la presente ley”.

14 “TC elegirá hoy a su presidente”, *Gestión*, 24 de junio de 1996, 3. “Ricardo Nugent fue elegido presidente del TC”, *Gestión*, 25 de junio de 1996, 3. “Ricardo Nugent preside Tribunal Constitucional. Fue elegido por la mayoría de sus miembros. Vicepresidencia recayó en Francisco Acosta”, *El Comercio*, 25 de junio de 1996, 1.

15 “Ricardo Nugent preside TC. Ganó elección a Manuel Aguirre Roca por cinco votos contra dos. Por votación interna.”, *Expreso*, 25 de junio de 1996, A3.



Primer colegiado del Tribunal Constitucional en la instalación protocolar realizada en la ciudad de Arequipa, luego de la de Lima.

suficiente para acometer las tareas encomendadas y afrontar la carga procesal pendiente.

Además de este acto de instalación interno, más adelante, el 5 de agosto de 1996, se hizo una instalación protocolar en la ciudad de Arequipa —más específicamente, en la iglesia ubicada en la Plaza de Armas del distrito de Yanahuara, donde se encuentra la sede arequipeña del TC¹⁶—. A ella asistieron las principales autoridades del país y de la región: el presidente de la República, el primer vicepresidente del Congreso, los titulares de la Corte Suprema de Justicia y del Jurado Nacional de Elecciones, el Defensor del Pueblo, el alcalde de Arequipa y el presidente del Gobierno Regional¹⁷.

En su intervención, el presidente Alberto Fujimori expresó el compromiso gubernativo para fortalecer al

Tribunal Constitucional; según explicó, con la finalidad de que se erija como “un verdadero instrumento jurídico” cumpliendo con su función de tener la última palabra en materia de constitucionalidad de las leyes y señalando, asimismo, su deseo de “terminar con esa etapa en la que algunas personas declaran con frecuencia que casi todas las leyes son inconstitucionales, con lo cual siembran injustamente la duda en el país”¹⁸.

Por su parte, el presidente del Tribunal Constitucional, Ricardo Nugent, resaltó en su intervención que los magistrados ejercerán sus cargos con autonomía e independencia del poder (pues sus integrantes son juristas sin filiación partidaria, a diferencia del TGC¹⁹); explicó, asimismo, que en nuestro país no existe ningún “primer poder” del Estado, sino una repartición de funciones que surge de la Carta

16 “Tribunal Constitucional se instaló en Arequipa. Tendrá autonomía e independencia, asegura su presidente, Ricardo Nugent”, *El Comercio*, 6 de agosto de 1996, 1. “Protocolo y sencillez en instalación del TC”, *La República*, 6 de agosto de 1996, 3.

17 *La República*, “Protocolo y sencillez en instalación del TC”, 3. *La República*, “Protocolo y sencillez en instalación del TC”, A3.

18 “Para que se convierta en verdadero instrumento jurídico. Gobierno decidido a fortalecer el Tribunal Constitucional”, *El Peruano*, 6 de agosto de 1996, A3.

19 *El Comercio*, “Tribunal Constitucional se instaló en Arequipa. Tendrá autonomía e independencia, asegura su presidente, Ricardo Nugent”, 1.



fundamental²⁰ y que, conforme a ella, le corresponde al TC ser el “órgano de control de la constitucionalidad”, encargado de defender la “Constitución y las garantías constitucionales”²¹.

En relación con las primeras acciones institucionales, tal como fue adelantado, una de las principales preocupaciones de los magistrados al empezar el ejercicio de sus funciones fue contar con los recursos más elementales que requería el Tribunal Constitucional para su buena marcha. Efectivamente, encontraron muchas cuestiones pendientes que necesitaban ser atendidas de inmediato.

Por ejemplo, se anunció que el Tribunal iniciaba sus funciones con gran cantidad de causas pendientes de resolver heredadas del Tribunal de Garantías Constitucionales. Si bien luego se mencionarán con detalle las cifras que encontró el TC, baste con mencionar ahora que entre las primeras medidas adoptadas por el nuevo colegiado estuvo decidir, de manera inmediata, sobre el destino de la carga procesal acumulada.

Con dicho propósito, se anunció que se reencausarían prontamente los expedientes que, si



“Los magistrados del Tribunal Constitucional celebraron ayer su sesión de instalación, en su sede de administración de Lima. Uno de los primeros en llegar fue Ricardo Nugent López-Chavez, que luego resultó elegido como presidente de esa institución”.

Noticia sobre la sesión de instalación del Tribunal Constitucional
el 24 de junio de 1996

Fuente: *El Comercio*, edición del 25 de junio de 1996.

20 “Dr. Ricardo Nugent afirma en instalación del Tribunal Constitucional. No hay un primer poder del Estado, cada uno lo es en sus facultades”, *La República*, 6 de agosto de 1996, 3.

21 *El Comercio*, “Tribunal Constitucional se instaló en Arequipa. Tendrá autonomía e independencia, asegura su presidente, Ricardo Nugent”, 1. *La República*, “Dr. Ricardo Nugent afirma en instalación del Tribunal Constitucional. No hay un primer poder del Estado, cada uno lo es en sus facultades”, 3.



“TC ya tiene presidente

El ex presidente de Jurado Nacional de Elecciones Ricardo Nugent López-Chavez (70 años) resultó electo ayer presidente del Tribunal Constitucional (TC) por mayoría de votos en el pleno de este organismo. Nugent quien permanecerá en la presidencia del TC hasta junio de 1998, se impuso a su principal competidor, el jurista y periodista Manuel Aguirre Roca (68). En la foto ambos se estrechan en fraternal abrazo”.

Noticia sobre la elección de magistrado Ricardo Nugent como presidente de Tribunal Constitucional en 1996.

Fuente: *Expreso*, edición del 25 de junio de 1996.



“Ricardo Nugent (quinto de izq. a der.) posa como presidente de Tribunal Constitucional rodeado por los siete miembros de la alta corte que también eligió vicepresidente a Francisco Acosta Sánchez”.

Noticia sobre la elección del magistrado Ricardo Nugent como Presidente del Tribunal constitucional en 1996.

Fuente: *Expreso*, edición del 25 de junio de 1996.

bien se encontraban en poder del TC, conforme a la legislación procesal aprobada luego del cierre del TGC, ya no resultaban de competencia de este último, o habían adquirido calidad de cosa juzgada con la sentencia de segunda instancia y, por ende, debían ser remitidos a la Corte Suprema para su correspondiente ejecución. Asimismo, también apenas instalado el TC, se informó que los más de mil expedientes pendientes que se encontraban en la sede institucional de San Isidro fueron inmediatamente distribuidos entre los magistrados, con la finalidad de que sean analizados cuanto antes para darles una pronta respuesta²².

Otro asunto sin duda apremiante en los albores del funcionamiento del TC estuvo relacionado con la falta de una infraestructura adecuada para que el Tribunal realice sus actividades: aunque los bienes del

TGC, incluyendo los inmuebles, pasaron a manos del TC²³, se verificaron varias limitaciones y dificultades. Por ejemplo, el local de San Isidro —en el que se realizó el primer Pleno del TC— era demasiado pequeño para que los siete magistrados pudieran tener oficinas y trabajar de modo permanente allí²⁴, a pesar de que los más de mil expedientes jurisdiccionales pendientes de respuesta estaban depositados en dicha sede²⁵.

Asimismo, la sede institucional del TGC de Arequipa, ubicada en el distrito de Yanahuara, había sido clausurada tras el autogolpe y fue difícil acceder a su interior, incluso las fuerzas del orden venían impidiendo que los exmagistrados y personal del TGC retiren sus bienes personales²⁶. Una vez instalado, el flamante TC tuvo que hacer gestiones ante las autoridades para que el personal pueda ingresar y acondicionar dicha sede para su uso efectivo²⁷.



Magistrados del Tribunal Constitucional en el acto de instalación en la ciudad de Arequipa.

22 “Nugent pide al pueblo confíe en el TC. Luego de ser elegido presidente de ese tribunal”, *La República*, 25 de junio de 1996, 2. “Oficial: resolverá 1079 casos”, *Expreso*, 25 de junio de 1996, A3.

23 La novena disposición transitoria de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional entonces vigente disponía lo siguiente: “Novena.- Transfíranse al Tribunal Constitucional todos los recursos económicos, presupuestales, bienes patrimoniales y acervo documental, así como el personal que pertenecieron al Tribunal de Garantías Constitucionales.”

24 “Nugent pide al Ejecutivo mejorar presupuesto del TC para acelerar solución de expedientes. Afirma que la partida de 2 millones de soles no es suficiente”, *Expreso*, 26 de junio de 1996, A4. “Requieren partida especial para acondicionar sede del TC”, *El Comercio*, 22 de junio de 1996, A4.

25 “Juraron magistrados del Tribunal Constitucional”, *El Comercio*, 22 de junio de 1996, A4.

26 *El Comercio*, “Requieren partida especial para acondicionar sede del TC”, A4.

27 *El Comercio*, “Requieren partida especial para acondicionar sede del TC”, A4.

Aunado a lo anterior, un asunto que también debió encarar el colegiado del TC se refería al lugar en donde establecería su sede, tomando en cuenta que la Ley Orgánica del TC había dispuesto que esta se ubicaba en Arequipa (si bien ello no venía prescrito por la Constitución de 1993, a diferencia de la Carta de 1979 respecto del TGC²⁸), aunque se admitía, adicionalmente, la posibilidad de que los magistrados sesionen en cualquier otro lugar del país²⁹. En el ámbito ciudadano y académico, las opiniones sobre cuál debía ser la sede definitiva del TC estaban divididas³⁰.

En los hechos, el Tribunal Constitucional mantuvo ambas sedes institucionales, aunque estableció sus operaciones principalmente en Lima. Si bien inicialmente solo contaba con el local de San Isidro, hacia setiembre de 1997 se les otorgó la “Casa de Jarava” (también conocida como “Casa de Pilatos”), inmueble acondicionado y cedido por el Instituto Nacional de Cultura. Este predio, mucho más amplio y de gran valor histórico (data del S. XVII³¹), se encuentra ubicado en pleno Centro de Lima, donde también se encuentran los demás poderes del Estado y principales órganos constitucionales autónomos. Dicha casona fue la sede principal del TC por varias décadas, durante casi toda su vida institucional (de 1996 a 2024).

Además, el TC requería contar con recursos económicos suficiente, de los que carecía. El recién electo presidente Ricardo Nugent informó, al respecto, que solo contaban con dos millones de soles (al año 1996) como presupuesto asignado. Más específicamente, expresó: “Si se espera que ejecutemos un trabajo efectivo y descentralizado, debemos contar con una partida más significativa. La cifra actual parece haber sido pensada cuando el Tribunal no entraba en funcionamiento. Requerimos de asesores expertos, personal calificado y una infraestructura idónea. Es todo lo que pido”³².



Ricardo Nugent dando su discurso en la instalación en la ciudad de Arequipa

Además del mantenimiento de la infraestructura y el pago de los gastos corrientes, el Tribunal Constitucional necesitaba contar con personal suficiente,

28 La Constitución de 1979 sí estableció, expresamente, que la sede del Tribunal de Garantías Constitucionales se ubicaba en Arequipa: “Artículo 304.- El Tribunal de Garantías Constitucionales tiene como sede la ciudad de Arequipa. Excepcionalmente y con acuerdo de la mayoría de sus miembros puede sesionar en cualquier otro lugar de la República”.

29 El artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, Ley 26435, disponía inicialmente: “El Tribunal Constitucional tiene como sede la ciudad de Arequipa. Excepcionalmente y con acuerdo de la mayoría de sus miembros puede sesionar en cualquier otro lugar de la República”. Este artículo fue posteriormente modificado por la Ley 26541, publicada el 25 de octubre de 1995, quedando en los siguientes términos: “El Tribunal Constitucional tiene como sede la ciudad de Arequipa. Puede tener sus sesiones en cualquier otro lugar de la República”.

30 Cfr. Samuel Abad Yupanqui, “La jurisdicción constitucional en el Perú: antecedentes, balance y perspectivas”, *Anuario de Derecho constitucional Latinoamericano*, 1996, 312; “Instalación del TC debe ser en Arequipa. Lo piden decanos de Colegios de Abogados”, *La República*, 30 de junio de 1996, ¿?

31 “En Casa de Pilatos funcionará el Tribunal Constitucional”, *El Comercio*, miércoles de setiembre de 1996, A11.

32 *Expreso*, “Nugent pide al Ejecutivo mejorar presupuesto del TC. Para acelerar solución de expedientes. Afirma que la partida de 2 millones de soles no es suficiente”, A4.



Primer colegiado del Tribunal Constitucional en un acto institucional.

no solo para la ansiada descarga procesal³³, sino que también se requería personal realmente especializado que ayude efectivamente a que el naciente Tribunal cumpliera sus importantes funciones. Como explicó el presidente Nugent, se requería mayor presupuesto para poder “contar con un cuerpo de asesores que sean un tamiz de los tan promocionados 1600 expedientes”, y respecto de ellos, consideró el magistrado que “deberían de ser abogados jóvenes con maestría en Derecho Constitucional que hagan la primera tabulación de los expedientes, que de ninguna manera puede ser confundido con burocracia”³⁴.

Por ello, en los primeros días de funcionamiento el presidente del TC —quien, valga resaltar, tenía experiencia previa como presidente del Poder Judicial y del Jurado Nacional de Elecciones—

explicó a los medios que conversaría con el presidente de la República y con el Ministerio de Economía y Finanzas con la finalidad de exponer las limitaciones presupuestales que habían encontrado, a fin de que se dispongan los ajustes necesarios³⁵. Tomando en cuenta la prontitud de las medidas que debían tomarse, Nugent consideró que lo mejor era que se reajuste su presupuesto mediante “un decreto de urgencia para ser liberado de las limitaciones de la austeridad fiscal”, con el propósito de contar, del modo más expeditivo, “con los recursos necesarios para llevar adelante el proceso de contratación de personal idóneo y contar con la infraestructura en forma directa, sin el requisito ‘del concurso público’, como exige la norma presupuestal”³⁶.

33 También en relación con las primeras medidas adoptadas en el TC, el magistrado Díaz Valverde declaró a la prensa que, con la finalidad de tratar de resolver los expedientes acumulados respetando los plazos legales, en la institución se trabajarían horas extras para lograrlo. *El Comercio*, “Juraron magistrados del Tribunal Constitucional”, A4.

34 “No defraudaremos al país, dice el doctor Rey Terry. El Tribunal Constitucional no permitirá presiones de nadie”, *La República*, 24 de junio de 1996, 4.

35 *Expreso*, Nugent pide al Ejecutivo mejorar presupuesto del TC. Para acelerar solución de expedientes afirma que la partida de 2 millones de soles no es suficiente”, A4. *La República*, “Nugent pide al pueblo confíe en el TC. Luego de ser elegido presidente de ese tribunal”, 2.

36 “Presidente del TC pidió exención de concurso público para su equipamiento. Tribunal Constitucional insiste en mayor presupuesto”, *Gestión*, 27 de junio de 1996, 13.

En Casa de Pilatos funcionará el Tribunal Constitucional

PAGAU DEL SOLAR



La Casa de Pilatos, ubicada en el jirón Ancash, en pleno Centro Histórico, figura con la Casa de Osambleo y el Palacio de Torre Tagle entre los únicos tres inmuebles del siglo XVII que aún subsisten en Lima. Es justamente la Casa de Pilatos la que actualmente viene siendo restaurada para acoger en su recinto al Tribunal Constitucional. La casa viene recibiendo toques de pintura. Su arquitectura responde al neoclasicismo español. El Tribunal contará con un salón especial en el que funcionará una galería, mientras que en el segundo piso está habilitándose el salón de magistrados con los muebles de la época que también se encuentran en proceso de restauración.

Noticia sobre la sede del Centro de Lima del Tribunal Constitucional.

Fuente: *El Comercio*, edición del 18 de setiembre de 1996.

IV.4. LAS PRIMERAS SENTENCIAS DEL TC: LA CUESTIÓN DE LA CARGA PROCESAL PENDIENTE DEL TGC

Como fue mencionado antes, tras el autogolpe de 1992 existían más de mil expedientes que estaban siendo o debían ser tramitados ante el extinto Tribunal de Garantías Constitucionales, cuyo contenido y destino era incierto.

La poca información que estuvo disponible luego de que cesaron las funciones de este alto tribunal el 5 de abril indicaba, en primer término, que existían sesenta y ocho recursos de casación en trámite en el marco de procesos de amparo y tres en el marco de procesos de *habeas corpus*, además de doce acciones de inconstitucionalidad³⁷.

Ya al momento en que el TC iba a empezar sus funciones a mediados de 1996, se dio a conocer, de

manera más detallada, la siguiente información en relación con los casos pendientes de respuesta:

Como puede apreciarse, apenas el Tribunal Constitucional entró en funciones ya existían un total de 1079 expedientes pendientes de atención, incluso antes de su instalación. Ello, ciertamente, generó preocupación en el nuevo colegiado, que esperaba cumplir debida y eficazmente sus funciones. En ese marco, las primeras acciones del Tribunal Constitucional estuvieron dirigidas a enfrentar dicha carga procesal acumulada.

En lo que corresponde a los procesos de tutela de derechos, el Tribunal encontró que, durante el lapso transcurrido entre el cierre del TGC y la aprobación del nuevo marco regulatorio del TC, se había producido un cambio en la legislación procesal constitucional. Ello hizo que varias causas que se encontraban en la sede del TC como pendientes de resolver tuvieran que declararse

37 Abad Yupanqui, "La Jurisdicción Constitucional en el Perú: Antecedentes, balance y perspectivas", 115.

improcedentes o reenviarse a otros órganos que habían adquirido competencia para conocerlas.

Así, por ejemplo, la séptima disposición transitoria de la primera Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, la Ley 26435 (1995), dispuso que “Los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad que se hubieran promovido ante el Tribunal de Garantías Constitucionales no resueltos, quedan sin efecto y se archivan”. De eso modo, todos los procesos de inconstitucionalidad que no fueron resueltos por el TGC hasta el 5 de abril de 1992, fecha de su desaparición, debían ser rechazados de plano.

Además, la misma ley orgánica dispuso en su sexta disposición transitoria, también de modo favorable a la descarga, que “Las resoluciones favorables a la parte demandante recaídas en los procesos de amparo en que el Estado es parte, y que estuviesen pendientes de casación por el Tribunal de Garantías Constitucionales, se consideran firmes y ejecutables. Para tal efecto se remiten a la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema, para que disponga su ejecución con arreglo a ley”. En otras palabras, se dispuso que el TC no tendrá competencia de revisión respecto de las sentencias de segundo grado que fueron declaradas fundadas; dichas resoluciones debían ser consideradas como definitivas

y firmes y, por ende, correspondía devolver dichos expedientes a la Corte Suprema, más específicamente, a la Sala Constitucional y Social, para su ejecución.

De modo complementario, encontramos que una competencia que sí había quedado a cargo del TC se refería a conocer como última instancia “las resoluciones denegatorias de las acciones de *habeas corpus* y amparo que hubieran sido elevadas al Tribunal de Garantías Constitucionales en vía de casación y que se encuentren pendientes de resolución”, ello de acuerdo lo establecido por la quinta disposición transitoria de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional; ciertamente, a este tipo de casos pertenecía la mayoría de expedientes embalsados en el TC³⁸.

Asimismo, existía otro grupo de procesos de amparo que formaban parte de esta carga pendiente, pero que se encontraban en el limbo³⁹ debido a que el TC no tenía competencia sobre ello. Ocurrió que, tras el autogolpe, el Gobierno emitió el Decreto Ley 25721, publicado el 15 de septiembre de 1992, que dispuso otorgarle —de modo sorprendente— al ya desactivado TGC la competencia de conocer en casación “las resoluciones de las acciones de amparo en que el Estado es demandado”, lo que incluía la posibilidad de cuestionar las sentencias de segunda

Cuadro 5: Expedientes pendientes de respuesta cuando el TC empieza a funcionar

Año	Amparo	<i>Habeas corpus</i>	Cumplimiento	<i>Habeas data</i>	Conflicto de competencia	Queja	Inconstitucionalidad	Total
En trámite al 8 de abril de 1992	21	—	—	—	—	—	—	21
Desde abril de 1992	63	4	—	—	—	—	40	107
1993	257	10	—	—	—	—	126	393
1994	3	—	—	—	—	—	4	7
1995	218	35	1	—	1	9	2	266
1996	227	27	6	2	—	23	—	285
Total	789	76	7	2	1	32	172	1079

Fuente: elaboración propia con información recuperada a partir de lo informado en diversos medios de comunicación, en especial, las notas periodísticas “Acciones de garantía pendientes”, *El Comercio*, 25 de junio de 1996, A4. y “Oficial: resolverá 1079 casos”, *Expreso*, 25 de junio de 1996, A3.

38 Como será explicado en un acápite posterior, meses después el TC presentó un proyecto de ley para aliviar su carga procesal respecto de estos procesos, propuesta que fue acogida por el Congreso.

39 Cfr. Daniel Figallo Rivadeneyra, “Tribunal Constitucional y derechos fundamentales: análisis cuantitativo”, *Crítica Jurisprudencial, Revista Peruana de Derecho Constitucional*, n.º 2 (octubre de 2000): 440.



Fotografía actual de la fachada de la sede del Centro
Lima del Tribunal constitucional.

Fuente: *Tribunal Constitucional*





Centenares de expedientes de acciones de amparo y de hábeas Corpus acapararon el reducido archivo de la sede en Lima del Tribunal Constitucional, ubicada en San Isidro. Todos estos documentos están liados con sogillas y provienen de los distintos distritos judiciales del país a la espera del fallo resolutorio de esta entidad.

Noticia sobre la carga procesal del Tribunal Constitucional.

Fuente: *El Comercio*, edición del 25 de febrero de 1996.

instancia fundadas (excediendo así a lo previsto por la Constitución de 1979, que solo habilitaba al TGC a conocer sentencias denegatorias). Esta regulación tuvo como obvia consecuencia que los procuradores pudieran poner recursos de casación que no iban a ser resueltos, pues el órgano competente para hacerlo había sido cerrado por el propio Gobierno, quedando dichos procesos abiertos *sine die*⁴⁰. Desde luego, al iniciar sus funciones el TC tuvo que decidir sobre el destino de estos expedientes.

Refiriéndose a varios de estos tipos de casos, el presidente Nugent señaló a la prensa, tan solo al día siguiente de asumir funciones, que, de las más de mil causas pendientes ante el TC, 172 estaban referidas a recursos de casación interpuestos por los procuradores

públicos, que anteriormente eran de competencia del TGC, pero que ahora debían devolverse a la Corte Suprema, pues TC el carecía de competencia para conocerlos, al “tratarse de casos juzgados, los cuales agotaron las instancias correspondientes del Poder Judicial y quedaron resueltos sin derecho a apelación”⁴¹.

De otro lado, ahora en lo que corresponde a los procesos de inconstitucionalidad —que seguramente era la competencia más emblemática del TC—, el artículo 26 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional previó un plazo sumamente corto, de seis meses, para que puedan interponerse las demandas⁴². Además, la tercera disposición transitoria resaltaba que ese mismo plazo estaba corriendo también respecto de todas las normas con rango legal que existían antes de la instalación del

40 Un análisis sobre el propósito y contexto de esta regulación puede consultarse en Abad Yupanqui, “La Jurisdicción Constitucional en el Perú: Antecedentes, balance y perspectivas”, 115-16. Y Jorge Saldaña Ramírez, “Enfoque. Un extraño decreto”, *El Comercio*, 25 de febrero de 1996, A7.

41 *La República*, “Nugent pide al pueblo confíe en el TC. Luego de ser elegido presidente de ese tribunal”, A7; En similar sentido, “Oficial: resolverá 1 079 casos”, *Expreso*, 25 de junio de 1996, A3.

42 Inicialmente, el contenido original de la LOTC, Ley 26435, había fijado un plazo de seis años para demandar. Sin embargo, con fecha 8 de junio de 1996 —es decir, muy poco antes de que entrara en funciones efectivas el TC—, el plazo fue ajustado a seis meses, a través de la Ley 26618.



Delia Revoredo Marsano de Mur

La doctora Revoredo fue designada magistrada del Tribunal Constitucional mediante Resolución N° 001-1996-CR, siendo la primera mujer en la historia en ser elegida para este cargo. Luego del caso de la Ley de Interpretación Auténtica fue destituida por el congreso el 28 de mayo de 1997 mediante Resolución Legislativa N° 004-97-CR. Posteriormente, finalizado el régimen fujimorista, fue repuesta en el cargo el 17 de noviembre de 2000 mediante Resolución Legislativa N° 007-2000-CR del mismo congreso. Cesó por renuncia el 17 de junio de 2005.

Foto: Tribunal Constitucional.

Tribunal Constitucional⁴³. En otras palabras, existía una ventana procesal de solo seis meses para poder interponer demandas de inconstitucionalidad contra cualquier ley existente antes del 24 de junio de 1996, fecha en que se constituyó el TC. Como era previsible, lo regulado hizo que se produzca un “cuello de botella”, pues llegaron muchas demandas de inconstitucionalidad en poco tiempo.

Respecto de la primera demanda de inconstitucionalidad, interpuesta contra la Ley 26623 —que otorgaba mayores atribuciones al transitorio Consejo de Coordinación Judicial—, el magistrado Aguirre Roca⁴⁴ mencionó que fue presentada por el Colegio de Abogados de Arequipa el 12 de julio de 1996. Su admisión por el TC ocurrió prontamente, el 19 de julio, y se corrió traslado el 23 del mismo mes. La audiencia pública se celebró en Arequipa, el 16 de setiembre del mismo año, y la sentencia fue emitida el 29 de octubre de 1996 y publicada el 6 de noviembre del mismo año. Estos tiempos ponen en evidencia que el TC hizo lo posible por emitir una decisión prontamente⁴⁵.

En la medida que el Tribunal Constitucional se mantuvo con el *quorum* necesario para resolver, logró mantener una buena velocidad de respuesta en estos procesos de control abstracto, evitando la mora y sobrecarga procesales. Al respecto, se ha explicado que el Alto Tribunal dedicó gran parte de sus esfuerzos, precisamente, a este tipo de controversias de control abstracto, haciendo lo posible por cumplir rigurosamente con los plazos establecidos en la Ley Orgánica, lo que implicó incluso alguna desatención de procesos de tutela de derechos⁴⁶.

Respecto de la carga procesal en materia de procesos de inconstitucionalidad, entre la puesta en marcha del TC y la destitución de los magistrados —momento a partir del cual ya no podían resolverse ya este tipo de procesos— transcurrieron aproximadamente 11

meses (del 24 de junio de 1996 hasta el 27 de mayo de 1997), en los cuales ingresaron 28 demandas de inconstitucionalidad, quedando pendientes de resolver solo 7 expedientes al final de ese periodo⁴⁷.

IV.5. JUSTICIA Y POLÍTICA ANTE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA LEY: SISTEMA DE VOTACIÓN, LEY DE AMNISTÍA Y SEGUNDA REELECCIÓN PRESIDENCIAL

Varios casos resueltos por el recién inaugurado TC pusieron de relieve las tensiones que debe enfrentar un órgano como este, de naturaleza jurídica a la vez que política, encargado de moderar y controlar eventuales excesos de poder.

En el contexto sociopolítico que ya fue descrito, las decisiones del Alto Tribunal que resolvieron las primeras demandas de inconstitucionalidad reflejaron, de modo claro, varias peculiaridades propias de su particular estatus y rol, así como la enormidad de los retos que le tocaba enfrentar a nuestra todavía incipiente magistratura constitucional.

IV.5.1. La sentencia 00005-1996-PI/TC: supermayoría para el control de constitucionalidad de las leyes

El Congreso Constituyente Democrático introdujo en el artículo 4 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, Ley 26435, una exigencia de votación sin precedentes en el derecho comparado: se requerían seis votos conformes de los siete magistrados del TC para que pueda declararse la inconstitucionalidad de una norma con rango de ley⁴⁸.

Bien vista, esta regla de “supermayoría” resultaba ajena a la lógica del control constitucional, pues en

43 “Tercera.- Cómputo del plazo para la demanda de inconstitucionalidad. El plazo previsto por esta ley para interponer la acción de inconstitucionalidad comienza a contarse desde el día en que quede constituido el Tribunal, cuando las leyes, u otras normas con igual rango fueran anteriores a aquella fecha y no hubieran agotado sus efectos”.

44 Aguirre Roca, “Nacimiento, vía crucis y muerte del TC”, 312.

45 A la vez, este primer caso puso en evidencia lo inconveniente de exigir cinco votos, de un Pleno compuesto por siete magistrados, para declarar fundada la demanda, ya que equivalía a otorgarle poder de veto a la minoría afín al Gobierno (dos magistrados). En el caso en particular, la demanda fue declarada fundada en parte; sin embargo, las pretensiones que fueron denegadas (es decir, declaradas infundadas) contaban con cinco votos a favor de la inconstitucionalidad. Votaron en sentido distinto solo los magistrados García Marcelo y Acosta Sánchez.

46 Figallo Rivadeneyra, “Tribunal Constitucional y derechos fundamentales: análisis cuantitativo”, 449.

47 Ver Figallo Rivadeneyra, “Tribunal Constitucional y derechos fundamentales: análisis cuantitativo”, 453-56.

48 Francisco Eguiguren Praeli, “Los tribunales constitucionales en la región andina: una visión comparativa”, Estudios Doctrinales, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, n.º 4 (2000): 73. Dicho argumento aparece asimismo en el f. j. 5 de la Sentencia 00005-1996-AI/TC.

lugar de fortalecer el criterio surgido del seno del TC —órgano autónomo e intérprete definitivo— y estar orientado a la defensa reforzada de la Constitución, parecía más bien encaminada a preservar la ley emanada de la mayoría parlamentaria.

De acuerdo con el referido artículo 4, si no se alcanzaban los seis votos, la ley obligaba al TC a declarar “infundada” la demanda⁴⁹, con lo cual bastaba con que dos magistrados votaran en contra o se abstuvieran para que la demanda fuera desestimada y la ley cuestionada quedara validada con fuerza de cosa juzgada. Esto, además, se veía agravado porque diversos artículos de la LOTC hacían difícil un cambio en el futuro de ese tipo de decisiones —tomadas por la minoría—, pues el cambio de criterio jurisprudencial también requería 6 votos; se preveía la inadmisibilidad de nuevas demandas que busquen reabrir esas discusiones, y se impedía que los jueces hicieran control difuso de aquellas normas que hayan sido, de este modo, “confirmadas” en su constitucionalidad (al haberse declarado infundada la demanda)⁵⁰.

El artículo 4 de la LOTC, que estableció la regla de “supermayoría”, fue objeto de una demanda de inconstitucionalidad (Exp. 00005-1996-PI/TC) interpuesta por congresistas de oposición. Argumentaron que la norma vulneraba la autonomía del TC y el principio de razonabilidad, haciendo casi imposible el control constitucional. Al resolver, el TC tuvo que aplicar la propia regla impugnada para resolver su validez. Debido a ello, a pesar de que cinco magistrados (Manuel Aguirre, Guillermo Rey, Delia Revoredo, Ricardo Nugent y Luis Díaz) consideraron que dicha exigencia era excesiva, finalmente no llegaron a contar con los seis votos requeridos para expulsarla del ordenamiento, con lo cual la referida regulación fue convalidada al declararse infundada la demanda (los magistrados Francisco Acosta y José García Marcelo votaron a favor de la norma).

Este primer caso mostró, de manera cruda, que a pesar de que se haya elegido un Tribunal Constitucional con apoyo de fuerzas políticas multipartidarias,

se requería tomar en consideración, asimismo, el entramado institucional existente, a efectos de evaluar la autonomía y capacidad de acción reales del Alto Tribunal.

De este modo, quedó en evidencia que, en el marco de la regulación establecida en la LOTC —que no cambiaría prontamente en un congreso con mayoría oficialista— y con la presencia de dos magistrados cercanos al Gobierno elegidos en la reciente elección, el destino inmediato del TC estaba ya sellado.

IV.5.2. La sentencia 00002-1996-PI/TC: El caso de la “Ley de Interpretación Auténtica” o de la segunda reelección

La Ley 26657, conocida como “Ley de Interpretación Auténtica” del artículo 112 de la Constitución de 1993, fue la decisión de este colegiado que terminó definiendo su destino. El mencionado artículo 112 de la Carta Fundamental señalaba que un presidente de la República podía ser reelecto por una sola vez, esto a diferencia de la Constitución de 1979, que prohibía la reelección. En el caso de Alberto Fujimori, este había sido primero elegido en 1990 y luego reelecto en 1995, por lo que inicialmente quedaba destacada su postulación el año 2000 (al tratarse de una tercera postulación).

La cuestionada Ley 26657, por su parte, “interpretaba” que el mandato de 1990, al haber ocurrido bajo la Constitución de 1979, no contaba para el cómputo establecido en el artículo 112 de la Constitución. Con ello, se buscaba habilitar a Alberto Fujimori para que postule nuevamente el año 2000, al considerar que dicha postulación contaba como una “segunda vez” desde que entró en vigor la Constitución de 1993⁵¹. Esta regulación, desde luego, explicitó uno de los propósitos más claros y cuestionables del Gobierno, y estuvo en el centro del debate político.

El Colegio de Abogados de Lima (CAL) interpuso una demanda de inconstitucionalidad contra esta ley

49 Dicha regulación, en su formulación original cuestionada ante el Tribunal Constitucional, estableció lo siguiente: “El quórum del Tribunal es de seis de sus miembros. El Tribunal resuelve y adopta acuerdos por mayoría simple de votos emitidos, salvo para resolver la inadmisibilidad de la demanda de inconstitucionalidad o para dictar sentencia que declare la inconstitucionalidad de una norma con rango de ley, casos en lo que se exige seis votos conformes”.

50 Aguirre Roca, “Nacimiento, vía crucis y muerte del TC”, 310.

51 Sobre la debilidad de las tesis a favor de la conformidad constitucional de Ley 26657, puede verse: Edgar Carpio Marcos, “Constitución y reelección presidencial: el caso peruano”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, advance online publication, 1 de enero de 2000, <https://doi.org/10.22201/ij.24484873e.2000.98.3631>.

A4**POLITICA**

Con 35 firmas de oposición demandan rebaja de votos para inconstitucionalidad

Segunda acción ante el Tribunal Constitucional se presentará el viernes

Por segunda vez en menos de dos semanas, treinta y cinco congresistas de distintos sectores políticos tienen lista una demanda de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, a efectos de no aplicar el artículo cuarto de su ley orgánica 26435, que exige seis votos conformes para declarar la inconstitucionalidad de una norma legal.

El propósito no es otro que permitir que por mayoría calificada de sus magistrados miembros, el Tribunal Constitucional -cuya función es la de actuar como órgano de control de la constitucionalidad- pueda pronunciarse sin mayores obstáculos por la inconstitucionalidad o no de una disposición legal.

El congresista de Unión por el Perú Jorge Avendaño Valdez reveló ayer que el trámite de la presentación de esta acción ante la sede en Lima del Tribunal Constitucional se producirá el viernes, en razón de que los siete magistrados se encuentran sesionando a partir de hoy hasta el jueves en su local central de Arequipa.

El documento cuenta con la adhesión de 35 congresistas demandantes -pertenecientes a los distintos sectores de la oposición-, cuyas rúbricas fueron certificadas el último fin de semana por la Oficialía Mayor del Congreso de la República, por lo que está listo para el trámite de presentación.

RAZONES PARA LA INCONSTITUCIONALIDAD

Avendaño, ex decano del Colegio de Abogados de Lima, sostuvo que en el mundo no existe un solo tribunal constitucional o una sala del Poder Judicial en donde se exija la irrazonable y desproporcionada mayoría requerida en el caso peruano.

Ello a propósito de los alcances del artículo cuarto de la Ley 26435, el cual dispone que de los siete magistrados que componen el Tribunal Constitucional seis deben estar de acuerdo para declarar la inconstitucionalidad de una norma con rango de ley.



A instancias de la oposición, el Tribunal Constitucional deberá analizar su ley orgánica, que exige seis de siete votos para declarar inconstitucional una norma.

"A modo de ejemplo -dice Avendaño- si cinco magistrados consideran que una ley es inconstitucional, uno que la ley es válida y el otro que no asiste, el tribunal deberá declarar infundada la demanda (de inconstitucionalidad) y, por tanto, confirmar la validez de la norma legal cuestionada, convalidando así una norma que colisiona con la Ley de Leyes", remarcó.

Explicó que este requisito es demasiado exigente, más aun si se advierte que toda sentencia del Tribunal Constitucional tiene carácter de cosa juzgada y de aplicación, incluso, al resto del Poder Judicial.

"Esta disposición es sumamente grave y limita inconstitucionalmente la función de control del tribunal. Recordemos que cuando estuvo en funciones el anterior Tribunal de Garantías Constitucionales no pudo pronunciarse en cinco de las 15 acciones de inconstitucionalidad, pues no logró reunir los votos conformes de seis de sus entonces nueve miembros", indicó.

Los congresistas demandantes son

Jorge Avendaño Valdez (UPP), Antero Flores-Ardoz (PPC), Beatriz Merino (FIM) -quienes en su oportunidad fundamentarán esta acción en calidad de demandantes- Ernesto Gamarra (FIM), Lourdes Flores Nano (PPC), Carlos Chiriquito (UPP), Daniel Estrada (UPP), Gustavo Mohme (UPP), Arturo Castillo (AP), Anel Townsend (UPP), Harold Forsyth (UPP), Santos Reto (UPP).

También, Henry Pease (UPP), Alfonso Grados (UPP), Aldo Estrada (UPP), Graciela Fernández Baca (UPP), Róger Guerra (UPP), Antonio Llerena (FIM), Elferéz Vidarte (FIM), Róger Cáceres (FNTC), Manuel Lajo (Obras), Máximo San Román (Obras), Javier Díez Cansico (IU), Rolando Breña (IU), Jorge del Castillo (PAP), Agustín Mantilla (PAP).

Finalmente suscriben Lastenio Morales (PAP), Alejandro Santa María (PAP), Edgar Núñez (PAP), Javier Velásquez (PAP), César Zumaeta (PAP), Freddy Ghilardi (PAP), Xavier Barrón (PPC), Jorge Donayre (UPP) y Angel Bartra (AP).

Noticia en la que se informa que 25 congresistas interpusieron una segunda demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 4 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Fuente: *El Comercio*, edición del 16 de setiembre de 1996.

(Exp. 00002-1996-PI/TC). Inicialmente se preveía que voten en contra los magistrados Acosta Sánchez y García Marcelo —afines al oficialismo—, lo que hubiera bastado para que el TC emita una sentencia que declare “infundada” la demanda y, de ese modo, afianzar jurídicamente los afanes reeleccionistas del régimen. Sin embargo, ambos magistrados se abstuvieron de conocer la controversia, alegando que habían adelantado opinión sobre dicha ley en sus cátedras y otros foros. Como resultado de lo anterior, el pleno del TC contaba solo con cinco magistrados hábiles para votar en la controversia. Ante tal situación, surgió un dilema: ¿cómo aplicar la regla de los seis votos si solo quedaban cinco magistrados habilitados para votar?

Luego de deliberar entre algunas opciones, los restantes cinco magistrados aprobaron en sesión de pleno un proyecto de sentencia que no declaraba la inconstitucionalidad con efectos generales (derogación), sino que declaraba la ley *inaplicable para el caso concreto* de la reelección de Alberto Fujimori⁵². Posteriormente, pero antes de la publicación oficial de la sentencia, se filtró el contenido de esta decisión a la prensa, y los magistrados Sánchez y García Marcelo hicieron declaraciones públicas contra lo resuelto. Finalmente, tras lo ocurrido entre la filtración y el perfeccionamiento de la sentencia⁵³, otros dos magistrados decidieron abstenerse (Ricardo Nugent y Luis Díaz), y, por ende, decidieron retirar sus votos de la ponencia que habían suscrito inicialmente⁵⁴.

Al final, fueron publicados en el *Diario Oficial El Peruano* dos textos denominados “sentencia”. Uno suscrito por tres magistrados (Aguirre Roca, Rey Terry y Revoredo Marsano), que era básicamente la ponencia que había sido puesta a discusión del Pleno y votada, en donde se ejercía del control difuso de la

norma impugnada, a la que se acompañaron las cuatro abstenciones; otro, con solo dos firmas de magistrados que se habían abstenido (Acosta Sánchez y García Marcelo), en el que se declaraba infundada la demanda, ponencia que no fue objeto de debate en el Pleno y que también tenía adjunta las cuatro abstenciones.

Por su parte, el Colegio de Abogados de Lima presentó un recurso de aclaración dirigido a los tres magistrados que emitieron la decisión ejerciendo el control difuso, con el propósito de que se esclarezcan los efectos respecto del petitorio de la demanda. Dicho pedido de aclaración fue tramitado por la Presidencia y Secretaría del TC, y con fecha 21 de enero de 1997 los magistrados Aguirre Roca, Rey Terry y Revoredo emitieron, en efecto, la correspondiente resolución de aclaración. Dicha decisión, no obstante haber sido tramitada según los acuerdos del Pleno y las indicaciones de la presidencia⁵⁵, fue finalmente el pretexto que utilizó el Congreso para defenestrar a los tres magistrados que la suscribieron, acusándolos de usurpar funciones del pleno del TC, debido a que emitieron una resolución del Tribunal tratándose solo de tres magistrados⁵⁶.

IV.5.3. La sentencia 00013-1996-PI/TC y el voto singular de Aguirre Roca

Luego de la sentencia 00002-1996-PI/TC (sobre la llamada “Ley de Interpretación Auténtica”) y el inicio de investigaciones parlamentarias contra tres magistrados del TC en enero de 1997, se vivió un periodo de tensa calma en el seno de la institución.

A partir de ese momento, hasta abril de 1997, se dictaron todavía algunas decisiones en procesos de inconstitucionalidad, ello hasta antes de la destitución de los magistrados Aguirre Roca, Rey Terry y Revoredo

52 Cfr. Aguirre Roca, “Nacimiento, vía crucis y muerte del TC”, 319-23. El proyecto sometido a debate y con las cinco firmas iniciales fue presentado por el presidente del Tribunal Constitucional Ricardo Nugent, a través del Oficio 137-97-P/TC, de fecha 16 de abril de 1997, a Martha Hildebrandt, en su condición de presidenta de la Comisión Investigadora del Congreso, en respuesta al Oficio 035- 97-CITC-CR, de fecha 15 del mismo mes y año.

53 Es especialmente significativa la carta notarial que enviaron aproximadamente 40 congresistas de la República al presidente del Tribunal Constitucional, exigiendo explícitamente que “la sentencia no contenga ninguna “declaración” de inaplicabilidad”.

54 Ramiro Escobar La Cruz, “Aguirre se planta como una roca [Entrevista]”, *Mira! [Suplemento del diario El Sol]*, 11 de abril de 1997, 11.

55 Puede consultarse la declaración del presidente del Tribunal Constitucional, Ricardo Nugent, en: Congreso de la República del Perú, “Comisión Investigadora Encargada de Esclarecer las Denuncias Relativas al Tribunal Constitucional”, Transcripciones magnetofónicas, Lima, 18 de abril de 1997, 26.

56 Cabe señalar que, por su parte, la Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia C-141 de 2010 declaró inexecutable la ley que convocaba el referéndum para habilitar la segunda reelección del presidente Álvaro Uribe, entre otros fundamentos porque la segunda reelección implicaba una *sustitución de la Constitución*, al romper el equilibrio de poderes y los pilares democráticos del Estado Constitucional. El presidente Uribe acató el fallo de la Corte.

Marsano, en mayo de 1997. Dichas decisiones tuvieron fallos en muy diverso sentido —fundadas en todo y en parte, infundadas e improcedentes—, pero en todos los casos tales decisiones tuvieron 7 o 6 votos a favor⁵⁷. En dicho contexto el TC emitió la sentencia referida a las leyes de amnistía.

Las leyes de amnistía 26479 y 26492 fueron dadas en 1995, en el marco de investigaciones judiciales en contra del denominado Grupo Colina —comando paramilitar que perpetró desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales— y que otorgaban una amnistía general al personal militar, policial y civil por los hechos derivados de la lucha contra el terrorismo. Frente a dichas leyes, treinta y cinco congresistas interpusieron una demanda de inconstitucionalidad (00013-1996-PI/TC).

La demanda de inconstitucionalidad se dirigió contra los artículos 1 y 6 de la Ley 26479 (que estableció la mencionada amnistía general) y la Ley 26492 (ley “interpretativa” que precisaba alcances y reforzaba su aplicación). En ella se argumentó, básicamente, que dichas normas fomentaban impunidad, impedían el esclarecimiento de la verdad y frustraban la reparación de las víctimas, además de restringir el control judicial y constitucional sobre la amnistía.

El Tribunal Constitucional, en su sentencia, empezó entendiendo que la amnistía es una institución mediante la cual el Congreso, en nombre de la sociedad, olvida determinados delitos (los considera no punibles), los cuales típicamente son delitos “contra el Estado” o “delitos políticos”. En este orden de ideas, el TC consideró que el legislador no puede desnaturalizar dicha institución jurídica al momento de ejercerla, es decir, absolviendo cualquier tipo de crimen; por el contrario, le corresponde hacerlo siempre en “consonancia y coherencia” con el ordenamiento constitucional, precisando que la amnistía “no es ni puede ser absoluta”.

No obstante lo anterior, el Tribunal finalmente desestimó la demanda con base en consideraciones de carácter procesal. En aplicación de su LOTC, el Tribunal resolvió que no podía pronunciarse sobre normas anteriores a su instalación (es decir, al 24 de junio de 1996),



en caso estas ya hayan agotado sus efectos. Asimismo, indicó que la declaración de inconstitucionalidad de una norma no podría abrir procesos fenecidos en los que la legislación impugnada ya fue aplicada, precisando que, respecto del caso concreto, las leyes cuestionadas habían generado archivos definitivos y prohibiciones de investigación, efectos que habían quedado agotados. Señaló, además, que el derecho a la reparación civil no quedaba extinguido por la amnistía y, por ende, que los agraviados podían hacer valer ese derecho contra los autores o incluso subsidiariamente contra el Estado. Con base en todo ello, la sentencia declaró improcedente la demanda, básicamente por estimar que las leyes cuestionadas ya habían agotado sus efectos.

57 Planas Silva, *El fujimorato: estudio político-constitucional*, 205: “Todas fueron resueltas por unanimidad, salvo la demanda sobre la esterilización quirúrgica (que Delia Revoredo declaró infundada) y las leyes de amnistía (Aguirre Roca emitió un valioso voto singular, al considerar fundada la demanda). Pero en todas, como se aprecia, hubo al menos seis votos conformes”.



Magistrados Nugent López-Chaves, Rey Terry, Revoredo Marsano y Aguirre Roca conversando en un ambiente del Tribunal Constitucional antes de una conferencia de prensa.

Fuente: *Caretas*

El magistrado Manuel Aguirre Roca, por su lado, emitió un voto singular. Consideró contradictorio que el Tribunal haya formulado límites sustantivos a la amnistía y luego haya evitado emitir un pronunciamiento de fondo. Añadió que, ya que el fallo dejó a salvo la posibilidad de reparación, no podría sostenerse que todos los efectos de las leyes impugnadas estuvieran agotados; en similar sentido, explicó que no en todos los casos se había aplicado ya la regulación cuestionada —o no se había determinado si resultaba de aplicación—, supuestos en los que tampoco existió un agotamiento

de los efectos de la norma. También señaló que el intento de la Ley 26492 de impedir que los jueces puedan ejercer el control constitucional difuso de esta regulación era abiertamente inconstitucional, precisando que el ejercicio del control difuso no es solo una competencia, sino también un deber que surge de la propia Constitución. En suma, al considerar que no se agotaron los efectos de las leyes impugnadas, el magistrado Aguirre Roca sostuvo que sí correspondía emitir un pronunciamiento sobre el fondo y que debía declararse fundada la demanda.

IV.6. LA INICUA DESTITUCIÓN DE LOS MAGISTRADOS AGUIRRE ROCA, REY TERRY Y REVOREDO MARSANO EN EL AÑO 1997

La historia política del Perú durante la década de 1990 estuvo marcada por una reestructuración radical del Estado, iniciada con la exitosa política de *shock* económico en agosto de 1990 y consolidada a través de la Constitución de 1993.

Con el reencauzamiento constitucional de nuestro país asomaba la posibilidad de restablecer nuestra resquebrajada institucionalidad. Sin embargo, el accionar gubernativo —en especial tras el segundo mandato de Alberto Fujimori— centró sus esfuerzos en mantenerse en el poder, contexto en el que se generaron acciones contrarias a los derechos humanos, a nuestra incipiente institucionalidad y a los valores del Estado Constitucional.

Un evento que expresó esta tensión entre las promesas de la nueva Constitución y los propósitos del Gobierno, y que originó una de las crisis jurídico-políticas más severas del periodo fue, precisamente, el procedimiento de destitución de tres magistrados del Tribunal Constitucional en mayo de 1997.

En la base de dicho conflicto estuvo la comprensión de los alcances del artículo 112 de la Constitución de 1993, que permitía la reelección presidencial consecutiva por un solo periodo adicional. Dado que Alberto Fujimori ya había sido elegido en 1990 y fue luego reelecto en 1995, la interpretación más sencilla de dicho artículo expresaba que ya no podía postular en el año 2000. Sin embargo, ello no estaba alineado con los propósitos del oficialismo, y para sortear dicho obstáculo la mayoría parlamentaria de Cambio 90-Nueva Mayoría aprobó la Ley 26657, denominada “Ley de Interpretación Auténtica”, que establecía que el mandato 1990-1995 no computaba para la prohibición, pues la elección de 1990 se hizo bajo la vigencia de la Constitución de 1979. De este modo, con base en la Constitución de 1993, recién la elección de 1995 debía contarse como una primera elección.

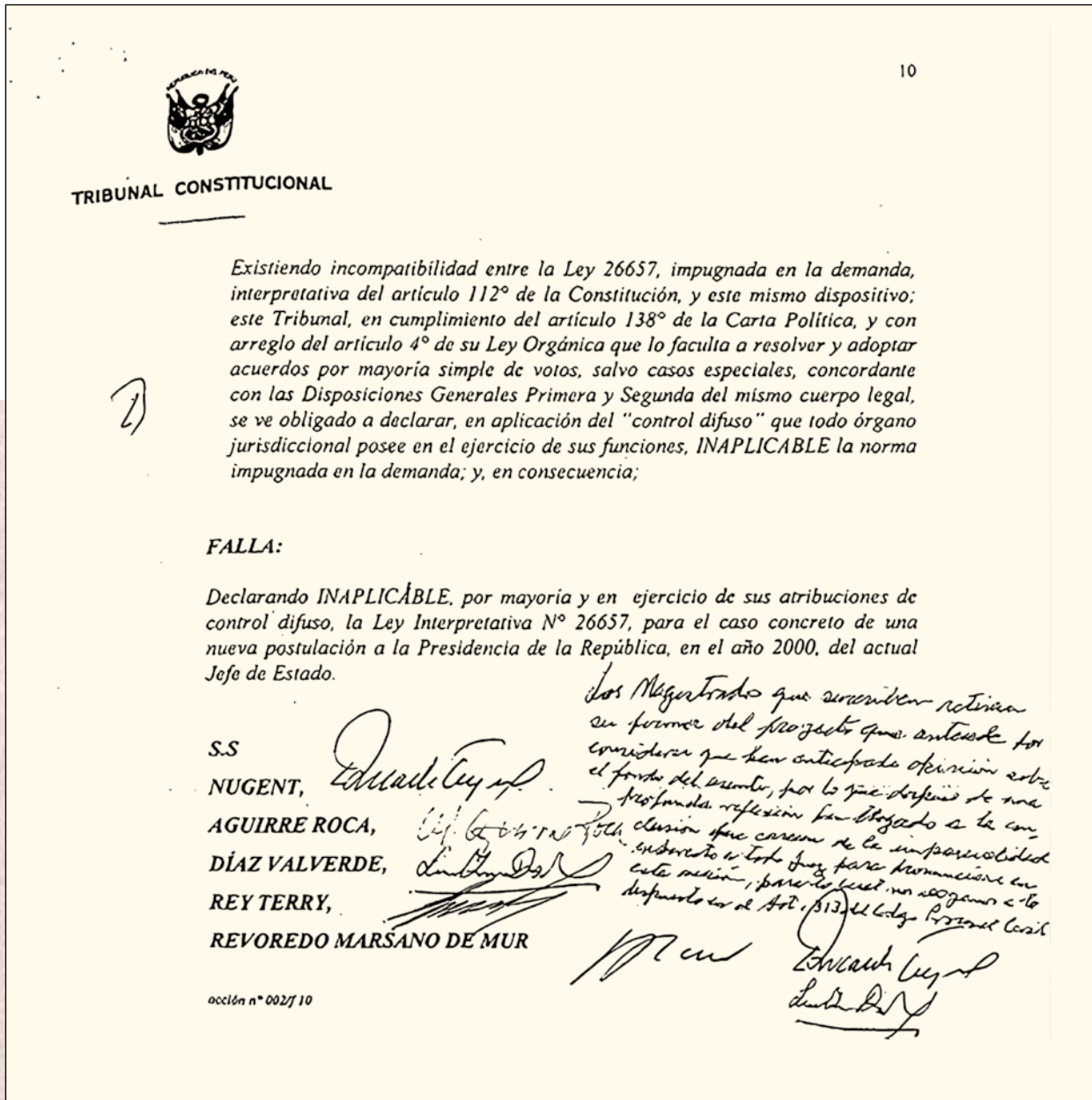
El Colegio de Abogados de Lima impugnó esta norma ante el TC. Como ya fue explicado, la Ley Orgánica del TC exigía una mayoría calificada de seis votos para declarar la inconstitucionalidad de una ley. Se trataba de un umbral muy alto, atípico y que otorgaba prácticamente un poder de veto a la minoría oficialista, lo cual dificultaba que el Tribunal Constitucional ejerza adecuadamente su competencia de expulsar del ordenamiento las disposiciones contrarias a la Constitución.

El caso fue puesto a consideración del pleno del TC, con fecha 20 de diciembre. En dicha ocasión los magistrados García Marcelo y Acosta Sánchez —ceranos al oficialismo— no votaron a favor de la constitucionalidad de la ley, sino que se abstuvieron de conocer la causa debido a que, según explicaron, habían adelantado su opinión en la cátedra universitaria y foros públicos. Los cinco magistrados que estaban habilitados para votar optaron por ejercer el control difuso de la constitucionalidad, como lo acredita el proyecto de sentencia que tuvo dicho contenido y que contaba con las firmas de los otros cinco magistrados: Nugent Valverde, Aguirre Roca, Revoredo Marsano, Rey Terry y Díaz Valverde.

Reproducción del proyecto con las cinco firmas iniciales, presentado por el presidente del Tribunal Constitucional, Ricardo Nugent, a través del Oficio 137-97-P/TC, de fecha 16 de abril de 1997, ante el requerimiento de la presidenta de la Comisión Investigadora del Congreso Martha Hildebrandt.

El mismo día en que dicho proyecto, con cinco firmas, quiso entregarse a relatoría, su contenido se filtró indebidamente a la prensa. Con ello el oficialismo se alertó, pues era claro que una decisión en dicho sentido minaba el propósito del Gobierno de ir a una nueva reelección. Por parte del TC, fue esclarecido que se trataba de un proyecto de sentencia pendiente de perfeccionamiento, además, se decidió que la decisión final en torno a este caso se iba a diferir, pues se había producido el secuestro masivo de rehenes en la residencia del embajador de Japón en el Perú por parte de la organización terrorista MRTA, y, ciertamente, todo el país estaba en conmoción por lo ocurrido⁵⁸.

58 “Tribunal Constitucional ya tiene listo fallo sobre la ley de reelección presidencial. Pero no publicará sentencia en consideración a crisis de rehenes”, *El Comercio*, 4 de enero de 1997, A4. “Decisión del TC de no divulgar fallo es legal”, *La República*, domingo 5 de enero de 1997, 7; “Seguridad y prestigio del TC”, *El Comercio*, 7 de febrero de 1997, A2.



Reproducción del proyecto con las cinco firmas iniciales presentado por el presidente del Tribunal Constitucional, Ricardo Nugent a través del Oficio 137-97-P/TC, de fecha 16 de abril de 1997, ante el requerimiento de la presidenta de la Comisión Investigadora del Congreso, Martha Hildebrandt.

El 3 de enero de 1997, dentro del plazo legal para resolver, el TC tomó una decisión en torno a este tema. Esta vez, de los cinco magistrados que inicialmente votaron a favor del control difuso, dos consideraron que también debían abstenerse (Nugent y Díaz Valverde), pues en el marco de las funciones que habían cumplido previamente —como integrante del Jurado Nacional de Elecciones o como Decano de un colegio de abogados—, así como por las declaraciones que formularon en dicho contexto,

entendían que también habían incurrido en adelanto de opinión.

De este modo, los magistrados Aguirre Roca, Revoredo Marsano y Rey Terry quedaron como los únicos que no se abstuvieron y, por ende, los únicos que se encontraban habilitados para votar. Ellos, al resolver, suscribieron una decisión singular que, aunque no expulsaba la “Ley de Interpretación Auténtica” del ordenamiento jurídico, la declaraba inaplicable para el caso específico del ciudadano

Alberto Fujimori. Con fecha 16 de enero de 1997 se dio a conocer la sentencia a través de su publicación en el *Diario Oficial El Peruano*⁵⁹.

Debido al carácter inédito de la decisión, la parte demandante —el decano del Colegio de Abogados de Lima, Vladimir Paz de la Barra— solicitó una aclaración, que dirigió precisamente a los tres magistrados que emitieron la decisión de inaplicar la “Ley de Interpretación Auténtica”, pidiendo que se esclarezca cómo quedaba su pretensión. Si bien inicialmente dicho pedido debía dirigirse al presidente del TC, por economía procesal este dio cuenta de este pedido ante el pleno y lo derivó formalmente, para que sea atendido por los referidos tres magistrados, pues finalmente ellos eran los llamados a explicar los alcances de su decisión.

El 21 de enero de 1997, los magistrados Aguirre Roca, Rey Terry y Revoredo emitieron una resolución de aclaración, rechazando el pedido solicitado. Allí indicaron que la pretensión de los demandantes era que se declare si Alberto Fujimori podía presentar su candidatura el año 2000 para un tercer período presidencial consecutivo y que ya se pronunciaron sobre ello, por lo que no había nada que aclarar.

Ya que la resolución en este caso fue emitida por dichos tres magistrados, el oficialismo señaló que dicho acto constituía una “usurpación de funciones”, señalando que ellos se habían arrogado la representación del Pleno del TC. En ese contexto, la mayoría oficialista del Congreso no cuestionó directamente la sentencia que resolvió la inaplicación de la ley sobre la segunda reelección presidencial —lo cual hubiera sido una injerencia demasiado evidente—, *sino la forma en que esta fue aclarada*.

Valga precisar, además, que el proceso parlamentario que terminó con la destitución de

los tres magistrados tuvo un origen paradójico. Inicialmente, se formó una comisión investigadora cuyo propósito era indagar en torno a una denuncia que formuló por la magistrada Delia Revoredo, en relación con la presunta sustracción de documentos de su despacho, a lo que se sumó la posible sustracción de una ponencia con anotaciones que pertenecía al magistrado Rey Terry —que se esclareció que había sido tomada por el magistrado García Marcelo⁶⁰— y otros incidentes también preocupantes⁶¹. La denuncia pública sobre estos hechos ocurrió casi de manera simultánea a la difusión de la decisión del TC sobre la “Ley de Interpretación Auténtica”.

Con base en lo anterior diversos congresistas de oposición, a través de seis mociones, solicitaron la conformación de una Comisión Investigadora. El 27 de febrero de 1997, el pleno del Congreso acordó hacerlo, quedando integrada por los congresistas Martha Hildebrandt (presidenta), Enrique Chirinos Soto (vicepresidente), Edith Mellado Céspedes (secretaria), Jorge Trelles Montero, Luis Delgado Aparicio, Javier Alva Orlandini y Gustavo Mohme Llona. Con el transcurrir del tiempo dicha comisión no solo se dedicó a atender las denuncias por las que se conformó inicialmente, sino que se avocó a analizar supuestas irregularidades, de alcance jurisdiccional, advertidas en el marco de la tramitación del expediente referido a la “Ley de Interpretación Auténtica”.

El 5 de mayo de 1997, la Comisión Investigadora emitió su informe en mayoría (firmado por Martha Hildebrandt, Enrique Chirinos Soto, Luis Delgado Aparicio, Jorge Trelles y Edith Mellado), que concluyó que no existió sustracción de documentos. Además, denunció constitucionalmente a los magistrados Ricardo Nugent López Chaves, Guillermo Rey Terry, Delia Revoredo de Mur y Manuel Aguirre Roca por

59 En la publicación del diario oficial aparecen dos textos con el rótulo de sentencia: en primer lugar, el suscrito por los magistrados Aguirre Roca, Rey Terry y Revoredo, que resuelven la inaplicación de la ley impugnada, y a la que se adjuntan las abstenciones de los otros tres magistrados; seguidamente aparece el suscrito por dos magistrados, García Marcelo y Acosta Sánchez, quienes previamente se habían abstenido; en esta se declaró infundada la demanda y se adjuntaron también las cuatro abstenciones.

60 Esto fue discutido y esclarecido en el Pleno del Tribunal Constitucional, con fecha 6 de enero de 1997, tras lo cual se aprobó un “voto de censura” contra el magistrado García Marcelo.

61 Hubo muchas denuncias y situaciones preocupantes durante los pocos meses en que el Tribunal funcionó con sus siete integrantes. Por mencionar algunas de ellas: el auto de la magistrada Delia Revoredo fue vandalizado y denunció que estaba siendo objeto de seguimientos; además, luego de emitirse la sentencia en el caso de la “Ley de la Interpretación Auténtica” se le abrió un proceso penal por supuestamente haber importado un automóvil usado, aplicándose retroactivamente la legislación y pese a que la situación de los otros vehículos del mismo lote había sido resuelta en sentido exculpatorio. El magistrado Aguirre Roca denunció que se intentó extraer por la fuerza el disco duro de su computadora en el Tribunal Constitucional, en la que estaban los proyectos bajo su cargo, y que se extrajeron objetos de sus cajones. Más preocupante fue que el auto del magistrado Nugent, en una situación confusa que no llegó a ser plenamente esclarecida, fue baleado, a causa de lo cual falleció una persona de seguridad y el chofer del auto que lo escoltaba.



Aguirre Roca y Rey Terry durante el periodo que devino en su destitución como magistrados del Tribunal Constitucional.

Fuente: *Caretas*.

infracción del artículo 201 de la Constitución. Sobre esto último, en dicho informe se sostuvo que:

1. Los Magistrados Manuel Aguirre Roca, Guillermo Rey Terry y Delia Revoredo Marsano de Mur han infringido la Constitución al tomar para sí facultades que corresponden al Tribunal Constitucional conforme al artículo 201 de la Constitución por los siguientes hechos:
 - a) Presentar una simple ponencia como si fuera una sentencia ya discutida y aprobada por el Pleno del Tribunal Constitucional. Especial responsabilidad le corresponde al Magistrado Guillermo Rey Terry, quien elaboró el acta de entrega en la que intencionalmente denominó sentencia lo que era sólo una ponencia.
 - b) Solo los magistrados Aguirre Roca, Rey Terry y Revoredo Marsano emitieron una resolución en nombre del Tribunal Constitucional, el 21 de enero de 1997, sobre el recurso de aclaración presentado

por el Colegio de Abogados de Lima sin que esta haya sido materia de convocatoria y deliberación en el pleno, y menos de aprobación con el *quorum* y la mayoría previstos por la Ley.

2. El Magistrado Ricardo Nugent López Chaves también ha infringido la Constitución al facilitar la actuación ilegal de los Magistrados Manuel Aguirre Roca, Guillermo Rey Terry y Delia Revoredo Marsano de Mur, por no convocar al Pleno del Tribunal Constitucional para resolver el recurso de aclaración presentado por el Colegio de Abogados de Lima, y justificar la infracción constitucional, una vez cometida por dichos Magistrados, en lugar de adoptar las medidas rectificatorias que le fueron solicitadas por otros Magistrados.

En consecuencia:

La Comisión denuncia constitucionalmente a los Magistrados Ricardo Nugent López



Magistrada Delia Revoredo ante Comisión Investigadora del Congreso.

Fuente: *Instituto de Estudios Peruanos*, en <https://lineadetiempo.iep.org.pe/public/>

Chaves, Manuel Aguirre Roca, Guillermo Rey Terry y Delia Revoredo Marsano de Mur por infracción del artículo 201 de la Constitución, debido a los hechos a que se refieren los numerales 1 y 2 que anteceden, conforme a lo previsto en el artículo 88 del Congreso y en los artículos 99 y 100 de la Constitución. Debe por lo tanto enviarse la presente denuncia constitucional a la Comisión Permanente del Congreso.

Con fecha 6 de mayo de 1997, la Comisión

Permanente nombró como miembros de la Subcomisión, con responsabilidad de informar sobre esta denuncia constitucional a la Comisión Permanente, a los congresistas Luz Salgado (presidenta), Dennis Vargas Marín y Aldo Estrada Choque (quien renunció prontamente a formar parte de la Subcomisión). Tras las indagaciones en torno a la denuncia constitucional, y pese a los múltiples cuestionamientos que hicieron los investigados en torno al ejercicio adecuado de su derecho de defensa⁶², la Subcomisión presentó su informe a la Comisión

⁶² En especial, en el poco tiempo que duró el procedimiento parlamentario, los magistrados alegaron que no se les informó adecuadamente de las nuevas imputaciones formuladas, que no se les remitió la documentación necesaria para poder defenderse, que se les dio un plazo demasiado corto para preparar sus defensas, que las pesquisas carecían de imparcialidad, entre otros vicios. Sobre algunos de estos vicios posteriormente se pronunció la Corte Interamericana, en Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú. Sentencia de 31 de enero de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas)”, 31 de enero de 2001, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_71_esp.pdf

Permanente, de fecha 14 de mayo de 1997, ratificando la acusación contra los cuatro magistrados. El 23 de mayo de 1997 la Comisión Permanente del Congreso se reunió para discutir el informe presentado por la Subcomisión, siendo aprobado con 11 votos a favor, 5 votos en contra y 1 abstención.

En la sesión especial del 28 de mayo de 1997, por la mañana, la acusación constitucional fue sustentada ante el pleno por el congresista Enrique Chirinos Soto. La defensa de los magistrados estuvo a cargo de un equipo de juristas conformado por Valentín Paniagua Corazao, Raúl Ferrero Costa y Juan Monroy Gálvez. Entre lo principal, la defensa sostuvo que los magistrados del Tribunal Constitucional no son responsables ante autoridad alguna por las opiniones y votos que emiten, y que acusarlos por lo resuelto implicaba, precisamente, juzgar sus votos y opiniones; asimismo, que la acusación formulada trasgredía el equilibrio de poderes, ya que sancionar a los magistrados por sus decisiones convertía al Congreso en una instancia revisora de actos jurisdiccionales y rompía la lógica del Estado constitucional (en el que el TC juega un rol de controlar los excesos del poder político); finalmente, se precisó que la resolución aclaratoria carecía de vicios, pues conforme a la doctrina y prácticas dominantes debía ser emitida por los mismos jueces que dictaron la resolución aclarada, siendo un contrasentido que la firmaran quienes habían votado en contra de la inaplicabilidad⁶³.

En la misma fecha, en la sesión de la tarde, se debatió y votó en el Pleno sobre el destino de los magistrados acusados, lo cual duró hasta la madrugada del 29 de mayo de 1997. Además de los argumentos en torno a la supuesta infracción endilgada a los magistrados, otro aspecto relevante del debate giró en torno al *quorum* que se requiere para destituir a un magistrado del TC. La oposición argumentaba que, por el principio de paralelismo de las formas,

si se requería dos tercios (80 votos) para elegirlos, se requería asimismo dos tercios para destituirlos. El congresista Chirinos Soto sustentó la tesis contraria: ya que la Constitución no especificaba una mayoría calificada para el juicio político (acusación constitucional), bastaba por ende una mayoría simple para ello (la mitad más uno del número legal de congresistas, es decir, 61 votos, o incluso mayoría de los presentes sin contar a los que participaron en la Comisión Permanente). Esta interpretación permitió que la destitución prosperara con una votación bastante reducida (menos de la mitad del número legal de congresistas).

Así, bajo la presidencia del congresista Víctor Joy Way, y tras la sustentación de la acusación por el congresista Luis Delgado Aparicio, se procedió a votar, destituyéndose a tres los cuatro magistrados que fueron acusados constitucionalmente.

Con relación al presidente del TC, Ricardo Nugent, a propuesta del congresista Delgado Aparicio, su denuncia fue devuelta a la Comisión Permanente para una “reevaluación”, con lo cual el Tribunal Constitucional no fue del todo desactivado. Finalmente, en esa misma sesión del Congreso se aprobó crear una nueva comisión especial e iniciar un nuevo concurso para cubrir las plazas que la inicua destitución de magistrados dejó en el Alto Tribunal (nombramientos que jamás se produjeron, hasta la caída del régimen).

Respecto del magistrado Ricardo Nugent, dos días después de la destitución de sus colegas presentó su renuncia irrevocable al cargo de magistrado y presidente del Tribunal Constitucional⁶⁴, explicando que con la destitución de sus colegas se había trasgredido el Estado de derecho, la separación de poderes y la autonomía del TC. Ahora bien, su renuncia al cargo de magistrado no pudo concretarse, debido a que el artículo 15 de la Ley Orgánica

63 El magistrado Nugent, quien tenía una vasta experiencia jurisdiccional, dio cuenta de este proceder en una sesión del Pleno, sin recibir ninguna objeción. Ver: Congreso de la República del Perú, “Comisión Investigadora Encargada de Esclarecer las Denuncias Relativas al Tribunal Constitucional”, 26. Además, en la sesión administrativa del 14 de marzo de 1997, el Pleno del Tribunal Constitucional ratificó este procedimiento de la aclaración.

64 Esta renuncia tuvo como consecuencia la Resolución Administrativa 037-97-P/TC, mediante la cual se declaró la vacancia al cargo de magistrado, lo cual fue notificado oportunamente al Congreso de la República. Cfr. Congreso de la República del Perú, “Diario de Debates. Sesión (matinal), viernes 6 de junio de 1997”, 6 de junio de 1997, 1998, [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/2C70DAAE6F91055F05257816005973C7/\\$FILE/SLO-1996-21A.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/2C70DAAE6F91055F05257816005973C7/$FILE/SLO-1996-21A.pdf); César Landa Arroyo, *Tribunal Constitucional y Estado Democrático Vol. II*, Cuarta edición, Palestra Del Bicentenario Series, v. 15 (Palestra Editores, 2022), 595, <https://play.google.com/books/reader?id=YgaVEAAQBAJ&hl=es>

Cuadro 6. Resultados de la votación de destitución (madrugada del 29 de mayo)

Magistrado acusado	Votos a favor (destitución)	Votos en contra	Abstenciones	Resultado
Manuel Aguirre Roca	52	33	1	DESTITUIDO
Guillermo Rey Terry	52	33	1	DESTITUIDO
Delia Revoredo Marsano	52	33	1	DESTITUIDA

obligaba a los magistrados a permanecer en sus cargos hasta que el Parlamento nombre a un sustituto, lo cual nunca ocurrió⁶⁵.

Con la renuncia a la presidencia por parte de Nugent, el vicepresidente Acosta debió asumir las responsabilidades y funciones que correspondían a esta inédita situación; sin embargo, la elección formal de un nuevo presidente solo pudo concretarse algún tiempo después, al modificarse la ley orgánica en la parte que requería de un *quorum* de cinco magistrados para poder hacer dicha elección —con los que ya no contaba el colegiado—, bajando por ello dicha valla a cuatro magistrados⁶⁶.



Noticia en el diario oficial “El Peruano”, en la que se publica la destitución a los magistrados Aguirre Roca, Rey Terry y Revoredo Marsano.

Fuente: *El Peruano*, edición del 29 de mayo de 1997.



Guillermo Rey Terry (1927 – 2004)

Fue designado magistrado del Tribunal Constitucional mediante Resolución Legislativa N° 001-1996-CR del 19 de junio de 1996 por lo que integró el primer colegiado de esta institución. Sin embargo, junto con sus colegas Aguirre Roca y Revoredo Marsano de Mur fue destituido el 28 de mayo de 1997 mediante Resolución Legislativa N° 003-97-CR en el marco del caso sobre la Ley de Interpretación Auténtica. Se reincorporó en el cargo el 17 de noviembre del 2000 con Resolución Legislativa 007-2000-CR, al término del régimen del expresidente Alberto Fujimori. Fue presidente del Tribunal Constitucional de setiembre de 2002 a diciembre del mismo año. Lamentablemente cesó por fallecimiento el 2 de mayo de 2004.

65 El referido artículo 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, Ley 26435, señalaba expresamente: “El Magistrado renunciante continúa en el ejercicio de sus funciones hasta que tome posesión del cargo quien ha de sucederlo”.

66 Ello, a través de la Ley 26954, publicada el 22 de mayo de 1998, que modificó la undécima disposición final de la LOTC y dispuso que también se aplica el *quorum* disminuido de cuatro votos “para cumplir con lo dispuesto por el artículo 5 de la presente Ley Orgánica” —referido a la elección de presidente y vicepresidente del TC— y para “resolver asuntos administrativos”.

IV.7. EL FUNCIONAMIENTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL CERCENADO EN EL TRIENIO 1997-2000

Con la destitución de los magistrados Manuel Aguirre Roca, Guillermo Rey Terry y Delia Revoredo, seguida por la renuncia irrevocable —aunque no hecha efectiva— del presidente Ricardo Nugent, se inauguró una etapa ciertamente crítica en la historia del Tribunal Constitucional.

Al respecto, el Alto Tribunal quedó en una situación anómala, incompatible con el diseño constitucional, no solo porque había sido concebido como un colegiado con siete magistrados, sino, en especial, porque se afectó directamente su competencia más emblemática y de la máxima importancia para el funcionamiento de nuestro Estado constitucional: la de resolver los procesos

de inconstitucionalidad. Así, aunque el Tribunal siguió existiendo formalmente, ya no pudo ejercer el control concentrado sobre las leyes, atribución distintiva del órgano de cierre en materia de interpretación constitucional.

No obstante, el Tribunal siguió ejerciendo las demás funciones que le fueron conferidas constitucionalmente. Sus competencias se redujeron, en lo esencial, a conocer de los recursos extraordinarios interpuestos contra resoluciones denegatorias recaídas en procesos de *habeas corpus*, amparo, *habeas data* y cumplimiento. El nuevo escenario contrastó, entonces, con lo que había ocurrido durante sus primeros años de funcionamiento, en los que una parte sustantiva del trabajo del Tribunal había estado concentrada en las acciones de inconstitucionalidad, y, por ende, se acumularon expedientes referidos a procesos de tutela de derechos⁶⁷.

TC reinició el día de ayer sesión pública

► El Tribunal Constitucional celebró una sesión pública, bajo la presidencia interina de Francisco Acosta Sánchez, ocasión en que los cuatro magistrados de este organismo jurisdiccional vieron 46 acciones de garantías constitucionales.

Ello, de acuerdo con la Ley 26801 que autorizó a que con un quórum de cuatro miembros el tribunal resuelva acciones de garantías y conflictos de competencia y en virtud a lo cual se evidencia que dicho organismo se encuentra en plena función.

Acosta Sánchez, vicepresidente encargado de la presidencia del Tribunal Constitucional, aclaró que en su calidad de magistrado de este organismo jurisdiccional y en virtud al artículo 14 de la Ley Orgánica de dicha institución, remitió recientemente al Congreso un proyec-

to de ley para que éste autorice la celebración de plenos administrativos con un quórum de cuatro miembros.

"Yo no he mandado el proyecto haciendo uso de la iniciativa legislativa que posee el tribunal. Lo he hecho como magistrado al amparo del artículo 14 de la Ley Orgánica", puntualizó al desestimar la acusación constitucional interpuesta por el congresista Francisco Díez-Canseco.

"Respeto la posición de cualquier parlamentario, pero quiero que me respeten a mí", dijo tras manifestar que su accionar tiene como único objetivo que el Tribunal Constitucional continúe en funciones.

Explicó que el citado artículo de la ley orgánica señala que los magistrados del tribunal gozan de los mismos derechos y pre-



TC trató ayer 46 acciones de garantías constitucionales

rogativas de los congresistas, razón por la cual envió la iniciativa legislativa.

El magistrado manifestó, también, que se ha hecho cargo de la presidencia del Tribunal Constitucional, amparándose en el artículo quinto de la Ley Orgánica, que establece que el vicepresidente es quien sustituye al presidente en caso de ausencia temporal u otro impedimento.

Díaz Valverde no renunciará

Ello, dijo, ha motivado que

presente al Congreso una iniciativa legislativa para que se autorice a los cuatro magistrados a celebrar plenos administrativos y así elegir al nuevo titular de esta institución, la misma que ya ha sido aprobada en la Comisión de Justicia.

De otra parte, Guillermo Díaz Valverde, magistrado de este organismo jurisdiccional, afirmó que no renunciará y continuará en el cargo hasta cumplir con su mandato de cinco años tal como lo establece la ley.

Noticia en la que se informó que el Tribunal Constitucional mantenía su funcionamiento luego de la destitución de los magistrados Aguirre Roca, Rey Terry y Revoredo Marsano.

Fuente: *El Peruano*, edición del 14 de junio de 1997.

67 Figallo Rivadeneyra, "Tribunal Constitucional y derechos fundamentales: análisis cuantitativo", 450.



Presidente interino Francisco Acosta Sánchez en una actividad del Tribunal Constitucional en la región Ica. Se aprecia un Tribunal incompleto.

Ahora bien, si se aprecia lo ocurrido desde un punto de vista cuantitativo, los datos relativos al ingreso y resolución de expedientes permiten verificar que, luego de los años iniciales en los que hubo fuerte embalse de causas pendientes de resolver, tras la destitución los magistrados se produjo una mejora progresiva en la capacidad de atención de casos⁶⁸.

Desde luego, esa recuperación numérica no fue un signo de normalización institucional. Refleja que, una vez impedido de ejercer su competencia en procesos de control abstracto, los esfuerzos del Alto Tribunal se centraron en aquellas materias que todavía podía conocer. Además, para lograr una mejora sustancial en su capacidad de atención y descarga, el TC debió hacer diversos ajustes administrativos y jurisdiccionales que le permitan, efectivamente, optimizar sus tiempos de respuesta.

Cuadro 7: Capacidad de atención de expedientes en porcentaje (1992-2002)

Año	Ingresados	Publicados	Capacidad de atención
1992	41	0	-100%
1993	102	0	-100%
1994	3	0	-100%
1995	189	0	-100%
1996	1084	99	-91%
1997	1318	593	-55%
1998	1235	1383	12%
1999	1370	1586	16%
2000	1436	1921	34%
2001	1520	816	-46%
2002	3082	1379	-55%

Nota. El cuadro muestra la distribución histórica de la capacidad de atención de expedientes en un mismo año. Se ha resaltado el periodo analizado en este acápite (1997-2000). **Fuente:** Oficina de Tecnologías de la Información del Tribunal Constitucional.

68 Figallo Rivadeneyra, “Tribunal Constitucional y derechos fundamentales: análisis cuantitativo”, 450.

Cuadro 8. Expedientes ingresados/publicados (I/P) por tipo de proceso (1992-2002)

Año	Amparo (I/P)	Cumplimiento (I/P)	<i>Habeas corpus</i> (I/P)	<i>Habeas data</i> (I/P)	Quejas (I/P)	Inconstitucionalidad (I/P)	Conflictos de competencia (I/P)	Total anual (I/P)
1992	32/0	0/0	9/0	0/0	0/0	0/0	0/0	41/0
1993	96/0	0/0	6/0	0/0	0/0	0/0	0/0	102/0
1994	3/0	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0	0/0	3/0
1995	153/0	0/0	35/0	0/0	0/0	0/0	1/0	189/0
1996	838/18	24/0	154/77	5/0	39/0	24/3	0/1	1084/99
1997	1038/516	74/15	156/41	1/1	39/0	8/18	2/2	1318/593
1998	906/1049	116/68	122/182	5/4	79/78	4/0	3/2	1235/1383
1999	1039/1089	105/110	171/257	2/3	45/124	6/1	2/2	1370/1586
2000	1074/1555	115/146	187/164	5/4	46/46	8/5	1/1	1436/1921
2001	975/511	254/53	223/184	2/2	45/45	18/20	3/1	1520/816
2002	2224/764	204/151	534/348	7/6	93/88	16/17	4/5	3082/1379

Nota. I = ingresados; P = publicados. Se ha resaltado el periodo analizado en este acápite (1997-2000) **Fuente:** Oficina de Tecnologías de la Información del Tribunal Constitucional.

Además de los ajustes internos, para que el Tribunal pudiera tener estos resultados, pese a su reducción tanto en magistrados como en funciones, se debieron hacer reformas legales que les permita trabajar con esta versión disminuida.

De esta manera, a través de la Ley 26801, publicada el 29 de mayo de 1997—prácticamente al mismo tiempo que los magistrados estaban siendo defenestrados—, se modificó la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y se dispuso que los procesos de tutela de derechos y los competenciales podían resolverse, mientras el TC se mantenga incompleto, con un *quorum* de cuatro magistrados, y que estos no pueden abstenerse en ningún caso⁶⁹.

Otra medida dirigida a aliviar la carga procesal partió del propio Tribunal Constitucional. Al respecto, el Tribunal Constitucional presentó formalmente, a través del Oficio 104-97-P/TC, un proyecto de ley en el que se propuso el “abandono de las causas pendientes en que la parte afectada no le diese el impulso procesal en sesenta días”⁷⁰, lo que implicaba, en otras palabras, que las partes demandantes debían mostrar interés e intervenir efectivamente en sus procesos ante el TC,

impulsándolos, pues de lo contrario correspondía declararlos en abandono. Esta iniciativa, finalmente, fue aprobada en el Congreso, mediante la Ley 26853, “Establecen causal de abandono de la instancia en procesos de *habeas corpus* y amparo que ha tomado conocimiento el Tribunal Constitucional”, publicada el 1 de setiembre de 1997. Esta disposición estableció lo siguiente:

Artículo Único.- El Tribunal Constitucional declarará abandono de la instancia en los procesos de *habeas corpus* y Amparo que ha tomado conocimiento (...), cuyos interesados no manifiesten por escrito, en un plazo de sesenta días hábiles, contado a partir de la publicación de esta Ley, que el Tribunal resuelva su causa. Declarado el abandono de la instancia, la resolución impugnada adquiere la calidad de cosa juzgada.

Como puede apreciarse, esta regulación coadyuvó al propósito de descargar las causas todavía pendientes que venían del TGC, si bien esto ocurrió ya un tiempo después de que el TC iniciara sus funciones.

69 En efecto, a través de dicha regulación se incorporó la decimoprimer disposición transitoria a la LOTC, que dispuso lo siguiente: “DÉCIMO PRIMERA.—Mientras se cubran los cargos vacantes del Tribunal Constitucional, el *quorum* para las acciones a que se refieren los incisos 2) y 3) del Artículo 202° de la Constitución Política del Perú, será de cuatro de sus miembros. Siempre será necesario que haya quórum para que se emita una Resolución. Los Magistrados del Tribunal Constitucional no pueden abstenerse debiendo votar a favor o en contra en cada oportunidad”.

70 Landa Arroyo, *Tribunal Constitucional y Estado Democrático Vol. II.*, nota al pie 574.

Tanto la reducción del *quorum*, como las medidas dirigidas a la descarga, sirvieron para mantener de algún modo el funcionamiento del Tribunal Constitucional. Dicho mantenimiento, aunque precario, permitió que el oficialismo evitara dar pasos hacia su pleno restablecimiento, para devolverle su estatus de contralor efectivo del poder político, mostrando que no tenía ningún interés en ello⁷¹. No obstante, el ambiente político del momento más bien requería de un órgano que modere y procese las tensiones políticas, y que dé efectivo cumplimiento a la recientemente promulgada Constitución de 1993⁷².

IV.8 LA PRIMAVERA DEMOCRÁTICA Y LA REPOSICIÓN DE LOS MAGISTRADOS DESTITUIDOS (2000-2001)

La destitución de los magistrados Aguirre Roca, Rey Terry y Revoredo no solo fue uno de los episodios más graves en la historia del Tribunal Constitucional, sino también contribuyó a distinguir la deriva autoritaria del régimen fujimorista, dispuesto a remover cualquier obstáculo institucional que se opusiera a sus objetivos, en especial, la continuidad presidencial. Así, la destitución de los magistrados no solo implicó una trasgresión a la independencia del Tribunal, sino que mostró hasta qué punto la lógica gubernamental había decidido autoexonerarse del control jurídico de sus actos⁷³.

Asimismo, la agresión al Tribunal no tuvo únicamente una dimensión jurídico-institucional, sino también una política y cívica, que convirtió la defensa de la jurisdicción constitucional en una causa pública

vinculada con la independencia de poderes, el Estado de derecho y los límites al poder⁷⁴.

Si bien la destitución de los magistrados fue un hito en la futura crisis del régimen, su caída se producirá todavía después, como resultado de una acumulación de varios factores. A la erosión derivada de sus excesos institucionales se añadió el desgaste político⁷⁵. Durand resume este proceso: el régimen fujimorista cae a consecuencia de problemas internos en un momento de aislamiento de la sociedad y de los partidos, así como de un creciente rechazo internacional y el escándalo de los *vladivideos*, vídeos grabados por Vladimiro Montesinos⁷⁶.

Así, el 16 de noviembre de 2000, en la sesión celebrada por la mañana, el Congreso censuró a Martha Hildebrandt —que había presidido la comisión investigadora que terminó en la acusación contra los magistrados destituidos— y eligió a un político de trayectoria y prestigio, como Valentín Paniagua, como su sucesor.

Ese mismo día en la sesión vespertina, y ya con Paniagua como presidente del Congreso, se colocó en agenda y se aprobó la Resolución Legislativa 007-2000-CR, mediante la cual se derogaron las resoluciones legislativas 002, 003 y 004-97-CR, a través de las cuales se había defenestrado a los magistrados Aguirre Roca, Revoredo Marsano y Rey Terry, y se les restituyó como integrantes del Tribunal Constitucional.

Que una de las primeras medidas adoptadas bajo la nueva presidencia del Congreso haya sido restituir a dichos magistrados revela hasta qué punto la transición democrática requería que, en primer lugar, se restablezca el orden constitucional y reparen los

71 César Landa Arroyo, “Retos y desafíos del juez constitucional en Iberoamérica: la experiencia del Tribunal Constitucional del Perú”, en *El juez constitucional. V Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional (Santiago de Chile, 25, 26 y 27 de octubre de 2006)* (Imprenta del Boletín Oficial del Estado, 2007), 184.: “El Congreso durante alrededor de tres años y medio nunca eligió a los tres magistrados faltantes, en la medida que el Tribunal Constitucional, había quedado notificado que no constituía una prioridad para el Gobierno y su mayoría parlamentaria; sino, por el contrario, podía ser un obstáculo a su proyecto político autocrático”.

72 Figallo Rivadeneira, “Tribunal Constitucional y derechos fundamentales: análisis cuantitativo”, 453.: “En el Congreso, la alianza de gobierno durante el periodo 1995-2000 tuvo una gran mayoría y el debate y la interlocución con los grupos minoritarios no fue una práctica usual. Debido a ello, los debates de las normas de mayor trascendencia y con posibilidades de ser cuestionadas se trasladaron al Tribunal Constitucional”.

73 Landa Arroyo, *Tribunal Constitucional y Estado Democrático Vol. II*.

74 Cfr. César Arias Quincot, “Orígenes, desarrollo y caída del fujimorato”, en *Las tareas de la transición democrática* (Comisión Andina de Juristas, 2001), 24.

75 A finales de los noventa e inicios del 2000, el terrorismo aparecía como algo lejano y superado (Arias Quincot, “Orígenes, desarrollo y caída del fujimorato”, 25.); asimismo, entre 1997 y 2003 disminuyeron los ingresos per cápita y aumentaron la pobreza y la pobreza extrema, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico-CEPLAN, “Evolución socioeconómica del Perú 1990-2010”, CEPLAN, 2021, 20-21.

76 Durand, Francisco, *La república empresarial. Neoliberalismo, emprendedurismo y desigualdad (1990-2021)*. *Nueva Historia del Perú Republicano* 6, p. 50.



Valentín Paniagua Corazao, quien asumió la presidencia en el año 2000 tras la vacancia de Alberto Fujimori.

Fuente: *El Peruano*

agravios más notorios cometidos por el régimen⁷⁷. En este sentido, la reposición de dichos magistrados no supuso únicamente la corrección de una arbitrariedad cometida contra ellos tres: también fue el inicio de la recuperación institucional del TC, que había sido deliberadamente cercenado en su composición y competencias más sensibles.

Luego de esta restitución, el Congreso debió abordar la situación del propio Fujimori, quien había renunciado por fax desde el Japón, donde se encontraba sin contar con la autorización del Parlamento, la cual necesitaba por mandato de la Constitución. El Congreso no aceptó su renuncia. Más bien, en la sesión matinal del 21 de noviembre de 2000 declaró la vacancia por

incapacidad moral permanente de Alberto Fujimori al cargo de presidente de la República.

Al día siguiente, 22 de noviembre, en el Parlamento se celebró la sesión solemne en la que Valentín Paniagua prestó juramento como presidente Constitucional de la República. Paniagua instaló un Gobierno de transición fundado en el consenso y en la necesidad de reconstrucción de la institucionalidad democrática. Fue, así, el arquitecto de la transición pacífica y ordenada hacia una fase democrática que empezó con él mismo en 2000⁷⁸.

Posteriormente, el 10 de diciembre de 2000, también a los pocos días luego de que los magistrados fueron restituidos en sus cargos, Manuel Aguirre

⁷⁷ Landa Arroyo, “Retos y desafíos del juez constitucional en Iberoamérica: la experiencia del Tribunal Constitucional del Perú”, 184.

⁷⁸ Durand, Francisco, *La república empresarial. Neoliberalismo, emprendedurismo y desigualdad (1990-2021)*. Nueva Historia del Perú Republicano 6, p. 53.

Roca fue elegido como presidente del Tribunal. Este dato tiene, desde luego, un especial valor simbólico e institucional: uno de los magistrados destituidos pasaba ahora a conducir el órgano en el momento mismo de su reapertura democrática. En esta nueva etapa, el TC recuperó su posición de supremo intérprete constitucional, por fin vinculado a la defensa y desarrollo del Estado constitucional de derecho⁷⁹.

Con todo, valga precisar que este nuevo periodo no implicó una refundación del Tribunal, por ejemplo, en el ámbito administrativo. Así, se mantuvieron importantes reformas administrativas realizadas por la gestión anterior y, en el plano jurisdiccional, la principal transformación consistió en la reorganización del gabinete de asesores⁸⁰. Hasta antes de la destitución, el TC contaba con catorce asesores jurisdiccionales (letrados) distribuidos entre los siete despachos de los magistrados; tras la reorganización, el número de asesores se incrementó considerablemente y estos dejaron de pertenecer a un despacho en particular para pasar a formar parte del gabinete de asesores del Tribunal en su conjunto⁸¹, modificación sin duda relevante, pues fortaleció una lógica más institucional y menos fragmentada del trabajo jurisdiccional.

De otro lado, además de la reposición de los magistrados ocurrida en el ámbito nacional, ellos recibieron asimismo una sentencia favorable por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que acreditó la trasgresión de sus derechos y de diversas garantías por parte del Estado peruano⁸². Previamente, tras su destitución, los magistrados defenestrados acudieron a la vía judicial interna a través de procesos de amparo, pero en un contexto de falta de garantías suficientes sus demandas fueron rechazadas y, ante ello, acudieron posteriormente ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En su sentencia del 31 de enero de 2001, la Corte IDH declaró que el Estado peruano vulneró el derecho a las garantías judiciales, los principios de legalidad e independencia judicial, y ordenó la reincorporación de Aguirre Roca, Rey Terry y Revoredo Marsano, así

como el pago de sus salarios dejados de percibir. Si bien la sentencia otorgó una reparación individual frente a la arbitrariedad cometida contra los mencionados tres magistrados, la importancia de este fallo sin duda trasciende a ellos, pues establece estándares de protección relacionados con el debido proceso y la posición de la judicatura constitucional en un Estado de derecho.

En lo sustancial, la Corte afirmó que los procesos de destitución a cargo del Congreso no pueden ser considerados como cuestiones políticas no justiciables o inmunes al control ulterior, sino que, como actos estatales que son, están sujetos también a las exigencias que se desprenden de la Convención Americana (párr. 94). Así, se resolvió que en los procedimientos parlamentarios de acusación constitucional también rigen las garantías del debido proceso, que deben ser respetados por toda autoridad pública que determine derechos u obligaciones, incluidas las instancias legislativas, cuando ejercen funciones materialmente jurisdiccionales (párr. 69 al 71, y 77).

Entre otros estándares relevantes también fijados en esta sentencia, están aquellos relacionados con la infracción del deber de imparcialidad cuando en el procedimiento orientado a la determinación de una sanción participaron congresistas que previamente habían ya mostrado una posición adversa a los magistrados (párr. 78), así como la vulneración al derecho de defensa cuando se cambie el objeto de la investigación parlamentaria (párr. 80, 82 y 83).

Asimismo, la sentencia subrayó la especial importancia de resguardar la independencia de la judicatura constitucional frente a presiones externas, precisamente por la función que cumple dentro del sistema de separación de poderes. Desde esa perspectiva, el juicio político seguido contra los magistrados fue considerado como un procedimiento incompatible con las garantías que requieren los jueces constitucionales (párr. 72 al 76, 84 y 85). Asimismo, la Corte determinó que se violó el derecho a la protección judicial, pues el amparo interpuesto por los magistrados no constituyó realmente un recurso efectivo (artículo 25 de la

79 Landa Arroyo, “Retos y desafíos del juez constitucional en Iberoamérica: la experiencia del Tribunal Constitucional del Perú”, 184.

80 Edgar Carpio Marcos, “Manuel Aguirre Roca, juez de la constitución”, Sección Homenaje Manuel Aguirre Roca, *Revista Peruana de Derecho Constitucional*, n.º 16 (enero de 2025): 359.

81 Carpio Marcos, “Manuel Aguirre Roca, juez de la constitución”, 360.

82 Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú. Sentencia del 31 de enero de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas)”.

Convención americana), no solo porque el proceso se prolongó más allá de un plazo razonable, sino, además, porque fue resuelto en condiciones que no aseguraban la imparcialidad exigida por la Convención, lo que los privó de una tutela real y no meramente formal (párr. 89 al 93 y 96).

IV.9 LOGROS INSTITUCIONALES DE ESTA PRIMERA ETAPA

Pese a su brevedad y a las condiciones particularmente adversas en las que debió desenvolverse, esta primera etapa del Tribunal Constitucional dejó algunos logros institucionales que merecen destacarse especialmente. El primero de ellos fue haber conseguido su instalación efectiva como auténtico órgano de control constitucional. El Tribunal inició funciones sin una infraestructura adecuada, con recursos escasos y con serias limitaciones de personal, de modo que su sola puesta en marcha constituyó ya una realización institucional relevante.

A ello se añadió un segundo logro estrechamente vinculado con el anterior: la adopción de las medidas organizativas, autorreglamentarias y financieras indispensables para hacer viable el funcionamiento del órgano. Antes de perfilar una línea jurisprudencial propia, el Tribunal tuvo que construir las condiciones mínimas de su propia existencia institucional.

Un tercer logro consistió en haber enfrentado, desde el comienzo, la pesada carga procesal heredada. El Tribunal recibió más de mil expedientes pendientes de acciones de garantía, lo que lo obligó a ordenar, redistribuir y encauzar un conjunto de causas acumuladas

durante los años de discontinuidad institucional. Haber logrado administrar esa pesada carga y comenzar a producir respuestas jurisdiccionales de modo eficiente (como puede constatarse en las estadísticas disponibles) fue, por sí mismo, un avance significativo.

Un cuarto logro, y probablemente el más visible desde la perspectiva del sistema constitucional, fue la temprana asunción de un papel activo en el control de constitucionalidad de las leyes. Antes de la destitución de tres de sus magistrados el Tribunal resolvió dieciséis acciones de inconstitucionalidad de un total de veintiocho demandas presentadas, dedicando una parte sustantiva de su esfuerzo institucional a esta competencia. Ello mostró que el nuevo órgano no se limitaba a administrar una herencia procesal complicada, sino que empezaba a ejercer efectivamente la atribución que mejor definía su lugar dentro del Estado constitucional: controlar la ley a la luz de la Constitución.

Finalmente, quizá el logro más significativo del Tribunal Constitucional en esta primera etapa fue poner de manifiesto que, en un contexto de fuerte concentración del poder, este Alto Tribunal podía erigirse como en un límite institucional frente al poder político. En este sentido, varios de sus primeros casos hicieron visibles las tensiones entre la lógica del control constitucional y los propósitos del oficialismo. El Tribunal empezó a ser reconocido, entonces, no solo como un órgano técnico-jurisdiccional, sino como un espacio en el que empezaba a jugarse la posibilidad misma de restablecer, dentro de los márgenes del orden de 1993, un Estado constitucional de derecho efectivamente operante.

BIBLIOGRAFÍA

- Abad Yupanqui, Samuel. “La Jurisdicción Constitucional en el Perú: Antecedentes, balance y perspectivas”. *Anuario de Derecho constitucional Latinoamericano*, 1996, 107-56.
- Aguirre Roca, Manuel. “Nacimiento, vía crucis y muerte del TC”. Sección Homenaje Manuel Aguirre Roca. *Revista Peruana de Derecho Constitucional*, n.º 16 (enero de 2025): 307-28.
- Arias Quincot, César. “Orígenes, desarrollo y caída del fujimorato”. En *Las tareas de la transición democrática*. Comisión Andina de Juristas, 2001.
- Carpio Marcos, Edgar. “Constitución y reelección presidencial: el caso peruano”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, advance online publication, 1 de enero de 2000. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2000.98.3631>
- Carpio Marcos, Edgar. “Manuel Aguirre Roca, juez de la constitución”. Sección Homenaje Manuel Aguirre Roca. *Revista Peruana de Derecho Constitucional*, n.º 16 (enero de 2025): 351-61.
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN. “Evolución socioeconómica del Perú 1990-2010”. CEPLAN, 2021.
- Congreso de la República del Perú. “Diario de Debates. Sesión (matinal), jueves 18 de abril de 1996”. 18 de abril de 1996. [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/A1E6BC2BEDF3B91C052578160059FBC3/\\$FILE/SLO-1995-6.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/A1E6BC2BEDF3B91C052578160059FBC3/$FILE/SLO-1995-6.pdf)
- Congreso de la República del Perú. “Diario de Debates. Sesión (matinal), miércoles 10 de abril de 1996”. 10 de abril de 1996. [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/67B0B740A0FB-D7EE052578160059FBC1/\\$FILE/SLO-1995-5.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/67B0B740A0FB-D7EE052578160059FBC1/$FILE/SLO-1995-5.pdf)
- Congreso de la República del Perú. “Diario de Debates. Sesión (matinal), viernes 6 de junio de 1997”. 6 de junio de 1997. [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/2C70DAAE-6F91055F05257816005973C7/\\$FILE/SLO-1996-21A.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/2C70DAAE-6F91055F05257816005973C7/$FILE/SLO-1996-21A.pdf)
- Congreso de la República del Perú. “Diario de Debates. Sesión (vespertina), jueves 16 de mayo de 1996”. 16 de mayo de 1996. [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/7CF622AD-78417D9B052578160059FBCE/\\$FILE/SLO-1995-11B.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/7CF622AD-78417D9B052578160059FBCE/$FILE/SLO-1995-11B.pdf)
- Congreso de la República del Perú. “Diario de Debates. Sesión (vespertina), jueves 18 de abril de 1996”. 18 de abril de 1996. [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/9D8F61897E-C8443A052578160059FBC4/\\$FILE/SLO-1995-6A.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/9D8F61897E-C8443A052578160059FBC4/$FILE/SLO-1995-6A.pdf)
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. “Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú. Sentencia de 31 de enero de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas)”, 31 de enero de 2001. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_71_esp.pdf
- Durand, Francisco. *La república empresarial. Neoliberalismo, emprendedurismo y desigualdad (1990-2021)*. Nueva Historia del Perú Republicano 6. Derrama Magisterial, 2022.
- Eguiguren Praeli, Francisco. “Los tribunales constitucionales en la región andina: Una visión comparativa”. Estudios Doctrinales. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, n.º 4 (2000): 43-92.
- El Comercio*. “Acciones de garantía pendientes”, 25 de junio de 1996.
- El Comercio*. “En Casa de Pilatos funcionará el Tribunal Constitucional”, miércoles de setiembre de 1996.
- El Comercio*. “Juraron magistrados del Tribunal Constitucional”, 22 de junio de 1996.
- El Comercio*. “Juraron magistrados del Tribunal Constitucional. Arduo trabajo de revisión de más de mil quinientos casos pendientes espera a ese organismo”, 22 de junio de 1996.
- El Comercio*. “Requieren partida especial para acondicionar sede el TC”, 22 de junio de 1996.
- El Comercio*. “Ricardo Nugent preside Tribunal Constitucional. Fue elegido por la mayoría de sus miembros. Vicepresidencia recayó en Francisco Acosta”, 25 de junio de 1996.

El Comercio. “Tribunal Constitucional se instaló en Arequipa. Tendrá autonomía e independencia, asegura su presidente, Ricardo Nugent”, 6 de agosto de 1996.

El Comercio. “Tribunal Constitucional ya tiene listo fallo sobre la ley de reelección presidencial. Pero no publicará sentencia en consideración a crisis de rehenes”, 4 de enero de 1997.

El Peruano. “Para que se convierta en verdadero instrumento jurídico. Gobierno decidido a fortalecer el Tribunal Constitucional”, 6 de agosto de 1996.

Escobar La Cruz, Ramiro. “Aguirre se planta como una roca [Entrevista]”. *¡Mira! [Suplemento del diario El Sol]*, 11 de abril de 1997.

Expreso. “El país ya cuenta con Tribunal Constitucional. Congreso completó número de integrantes”, 16 de junio de 1996.

Expreso. “Nugent pide al Ejecutivo mejorar presupuesto del TC. Para acelerar solución de expedientes Afirma que la partida de 2 millones de soles no es suficiente”, 26 de junio de 1996.

Expreso. “Oficial: resolverá 1079 casos”, 25 de junio de 1996.

Expreso. “Oficial: resolverá 1079 casos”, 25 de junio de 1996.

Expreso. “Ricardo Nugent preside TC. Ganó elección a Manuel Aguirre Roca por cinco votos contra dos. Por votación interna”, 25 de junio de 1996.

Figallo Rivadeneyra, Daniel. “Tribunal Constitucional y derechos fundamentales: análisis cuantitativo”. Crítica Jurisprudencial. *Revista Peruana de Derecho Constitucional*, n.º 2 (octubre de 2000): 439-66.

Ford, Elaine, Félix Luna Vargas, y Raúl Mendoza Cánepa. “Cronología Perú: 1990-2001”. En *Las tareas de la transición democrática*. Comisión Andina de Juristas, 2001.

Gestión. “Presidente del TC pidió exención de concurso público para su equipamiento. Tribunal Constitucional insiste en mayor presupuesto”, 27 de junio de 1996.

Gestión. “Ricardo Nugent fue elegido presidente del TC”, 25 de junio de 1996.

Gestión. “TC elegirá hoy a su presidente”, 24 de junio de 1996.

La República. “Dr. Ricardo Nugent afirma en instalación del Tribunal Constitucional. No hay un primer poder del Estado, cada uno lo es en sus facultades”, 6 de agosto de 1996. *La República*. “Instalación del TC debe ser en Arequipa. Lo piden decanos de Colegios de Abogados”, 30 de junio de 1996.

La República. “Los siete miembros del TC juramentaron sus cargos. Aseguran que harán respetar su autonomía”, 22 de junio de 1996.

La República. “No defraudaremos al país, dice el doctor Rey Terry. El Tribunal Constitucional no permitirá presiones de nadie”, 24 de junio de 1996.

La República. “Nugent pide al pueblo confíe en el TC. Luego de ser elegido presidente de ese tribunal”, 25 de junio de 1996.

La República. “Protocolo y sencillez en instalación del TC”, 6 de agosto de 1996.

Landa Arroyo, César. “Retos y desafíos del juez constitucional en Iberoamérica: la experiencia del Tribunal Constitucional del Perú”. En *El juez constitucional. V Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional (Santiago de Chile, 25, 26 y 27 de octubre de 2006)*. Imprenta del Boletín Oficial del Estado, 2007.

Landa Arroyo, César. *Tribunal constitucional y estado democrático*. PUCP. Fondo Editorial, 1999.

Landa Arroyo, César. *Tribunal Constitucional y Estado Democrático Vol. II*. Cuarta edición. Palestra Del Bicentenario Series, v. 15. Palestra Editores, 2022. <https://play.google.com/books/reader?id=YgaVEAAQBAJ&hl=es>

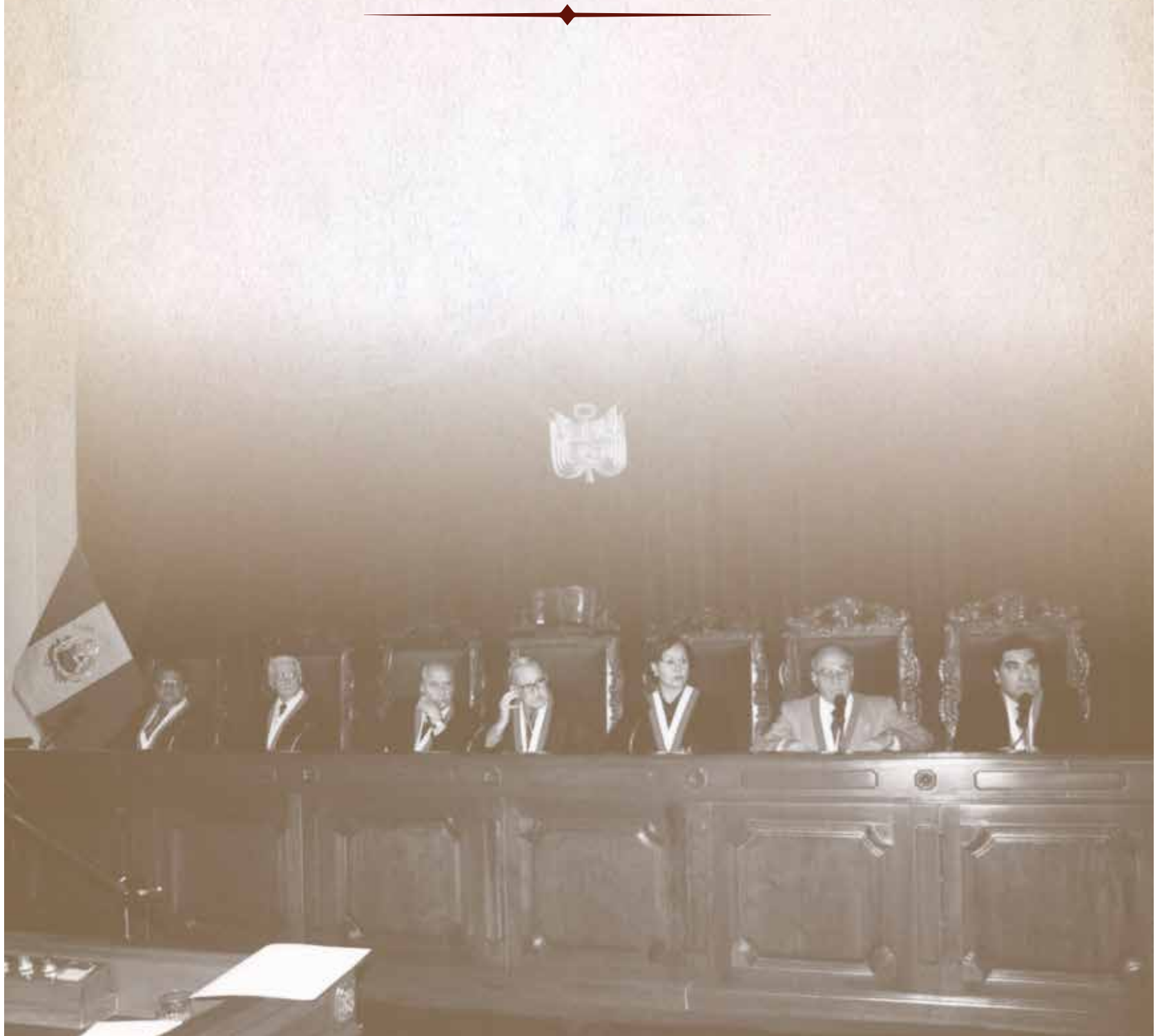
Planas Silva, Pedro. *El fujimorato: estudio político-constitucional*. M. A. Fuentes, 1999.

Saldaña Ramírez, Jorge. “Enfoque. Un extraño decreto”. *El Comercio*, 25 de febrero de 1996.



CAPÍTULO V

Tribunal Constitucional en el proceso de transición democrática: 2001-2006



Aprueban nombrar terna para elegir a nuevo jefe de la ONPE

♦ El Congreso de la República aprobó anoche un proyecto de ley que le otorga facultades especiales para nombrar en un plazo muy breve una terna de "notables" a fin de que el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) designe al nuevo titular de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

El pleno aprobó esta "vía rápida", a fin de que la designación del nuevo jefe de la ONPE no demore los 40 días, según el reglamento del organismo electoral, sino a lo sumo, una o dos semanas.

La aprobación de la ley fue en virtud a un acuerdo susinado entre grupos políticos de todos los sectores en el marco de la mesa de diálogo de la Organización de Estados Americanos (OEA).

El proyecto de ley se sustentó en la situación acéfal del organismo electoral tras la salida de su ex titular, José Porcillo Campbell, a la "urgencia" de realizar las elecciones generales previstas para el domingo 8 de abril del año entrante y a la necesidad de otorgar "garantías" referidas a quienes tengan en sus manos un proceso tan deli-

Proyecto "sorpresa" fue presentado por el FIM

Congreso restituye a tres magistrados del TC

"Se ha logrado un acto de justicia", dice Rey Terry

♦ El Congreso de la República aprobó la madrugada de hoy restituir a los tres magistrados del Tribunal Constitucional (TC) destituidos en 1997 después de que declararon la inaplicabilidad la ley de interpretación auténtica, que permitía al presidente Fujimori postular a una segunda reelección.

La resolución anula y deja sin efecto las tres resoluciones que dispusieron el cese de los magistrados en 1997, luego de que éstos se pronunciaron contra la Ley de Interpretación Auténtica del artículo 112 de la Constitución que se refiere a la reelección presidencial.

El proyecto "sorpresa" fue presentado por el líder del Frente Independiente Moralizador (FIM), Fernando Olivera, e inmediatamente pasó a debate. Delia Revoredo, Manuel Aguirre Roca y Guillermo Rey Terry fueron restituidos con 57 votos a favor, seis en contra y 5 abstenciones.



Los magistrados Delia Revoredo y Guillermo Rey Terry expresaron su complacencia por esta decisión adoptada en el Congreso de la República. En declaraciones a una radioemisora, Delia Revoredo dijo sentirse "reconfortada" tras la decisión

sancionada por la representación nacional.

"Más que en la parte personal, me siento reconfortada por todos los que se sintieron agraviados con nuestra destitución y por todos los que nos rindieron tantos homenajes cuando fuimos

destituidos", manifestó.

Dignidad

Revoredo dio las gracias a aquellos congresistas que con su voto respaldaron la restitución de los magistrados, "porque eso significa que tenemos ahora sí un Congreso que nombra a las personas que deben controlarlos, de tal manera que eso dice mucho de la democracia y de cómo estamos avanzando".

A su turno, Rey Terry consideró que la decisión adoptada en la sesión plenaria del Congreso restituye la "dignidad" de ese órgano de control de la Constitución Política. "Se ha resuelto un entuerto y se ha logrado un acto de justicia", dijo.

El magistrado sostuvo que con el inicio de sus actividades, el Tribunal Constitucional recuperará plenamente sus facultades para poder declarar la ilegitimidad de las leyes y cumplir las disposiciones de la Carta Magna.

Noticia sobre la restitución de los magistrados destituidos
Expreso, edición del 17 de noviembre del 2000

Lima, viernes 17 de noviembre de 2000

AÑO XVIII - N°

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO N° 007-2000-CR

VALENTÍN PANIAGUA CORAZAO
PRESIDENTE DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;
Ha dado la Resolución siguiente:

RESOLUCIÓN QUE DEROGA LAS RESOLUCIONES DEL CONGRESO NÚMS. 002-97-CR, 003-97-CR Y 004-97-CR, Y RESTITUYE A TRES MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Artículo 1°.- Objeto de la resolución

Se declaran nulas y sin efecto alguno las Resoluciones Legislativas del Congreso de la República Núms. 002-97-CR, 003-97-CR y 004-97-CR.

Artículo 2°.- Restitución de magistrados

Restitúyanse en todos sus derechos en el cargo de Magistrado del Tribunal Constitucional a los señores:

- doña Delia Revoredo Marsano de Mur;
- don Manuel Aguirre Roca; y
- don Guillermo Rey Terry.

Dada en el recinto del Congreso de la República a los diecisiete días del mes de noviembre de dos mil.

VALENTÍN PANIAGUA CORAZAO
Presidente del Congreso de la República

MARIANELLA MONSALVE AITA
Segunda Vicepresidenta del Congreso de la República

13187

ció
se/
Pr
Es
Be
ci
8
W
al
y
pr

pe
aj
de
E,
2.
di
S

a
a
L
T
p
F
c
r
l
r
f

l
l
c
f

Publicación de la resolución legislativa que restituyó a magistrados destituidos
El Peruano, edición del 17 de noviembre del 2000

CAPÍTULO V

Tribunal Constitucional en el proceso de transición democrática: 2001-2006

V.1. INTRODUCCIÓN

Después de la caída del Gobierno de Alberto Fujimori, se dio paso en el Perú a un régimen de transición democrática en el que los poderes públicos fueron recobrando, de forma progresiva, su autonomía e independencia. El Gobierno de transición, el cual empezó a operar desde finales de noviembre del año 2000, tenía entre sus principales funciones la de fortalecer la legitimidad de las instituciones políticas y recobrar la plena confianza en el Estado de derecho. Así, a través del Decreto Supremo 018-2001-JUS, de fecha 26 de mayo de 2001, se creó la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional, la cual tenía como propósito estudiar todas las posibles modificaciones a la Constitución de 1993, así como las vías para llevarlas a cabo. Se incentivaba, de este modo, un contexto propicio para repensar la forma en que operaban todas las instituciones en el Perú, y en esa labor un protagonista frecuente será el Tribunal Constitucional.

En líneas generales, hasta antes del inicio de esta era de transición democrática, el rol de la justicia constitucional —con el Tribunal de Garantías Constitucionales¹ y con el propio Tribunal Constitucional— no había sido especialmente notorio o determinante, lo cual obedecía al contexto de inestabilidad política y social existente en el país. Sin embargo, a partir del año 2001, empezará una fructífera era de desarrollo jurisprudencial, la cual va a permitir no solo el reconocimiento de diversos derechos

fundamentales, sino que también servirá para precisar los alcances de la Constitución de 1993, mientras se evaluaba una posible reforma a este documento. Es posible afirmar, por ello, que particularmente desde el año 2001 se irán colocando los principales cimientos de la justicia constitucional en el país.

Del mismo modo, es importante precisar que, durante este período, también se va a aprobar, en el año 2004, el primer Código Procesal Constitucional en nuestro país, el cual se ha presentado en el ámbito comparado como una experiencia inusual en lo que se refiere a la regulación de la justicia constitucional. Esto irá de la mano con la aprobación de una nueva Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, la cual, entre otras novedades, dispondrá la creación del Centro de Estudios Constitucionales, entidad que, cada vez con mayor notoriedad, ha contribuido a la difusión del estudio y conocimiento de nuestra Ley Fundamental.

En este apartado, se empezará estudiando la composición interna del Tribunal Constitucional durante esta época, la cual contó con reconfiguraciones parciales que, como se advertirá, obedecieron a diversos motivos. Posteriormente, se analizará la progresiva constitucionalización del ordenamiento jurídico y sus efectos en relaciones entre los poderes públicos y, finalmente, se mencionarán las principales contribuciones y logros institucionales. De este modo, se empezará este apartado con una explicación cronológica de la composición del Tribunal Constitucional.

Así, a través de la Resolución Legislativa 001-1996-CR, del 19 de junio de 1996, se nombró como

1 Se ha señalado, sobre el Tribunal de Garantías Constitucionales, que “[l]as expectativas que acompañaron su implementación fueron sin embargo defraudadas, tanto por aspectos de deficiente concepción constitucional, como por la ineficacia del Tribunal, que se agotó entre tensiones de sus miembros y falta de independencia ante el poder político”. Bernal, Enrique. *La Constitución de 1993. Análisis Comparado*. Constitución y Sociedad, Lima, 1999, p. 838.



Noticia que informa sobre el regreso de los magistrados Rey Terry, Revoredo Marsano y Aguirre Roca al Tribunal Constitucional.

Fuente: *El Comercio*, edición del 21 de noviembre de 2000

magistrados del Tribunal Constitucional a Ricardo Nugent López Chávez, Guillermo Rey Terry, Delia Revoredo Marsano, José García Marcelo, Luis Díaz Valverde, Manuel Aguirre Roca y a Francisco Acosta Sánchez. Como ya se explicó, los magistrados Delia Revoredo, Manuel Aguirre Roca y Guillermo Rey Terry fueron destituidos por parte del Congreso de la República, y un tiempo después fueron reincorporados. Ya se ha abordado en este estudio un detallado análisis de todo el procedimiento seguido a nivel nacional e internacional para anular la decisión parlamentaria, y que fue parte del inicio del proceso de reconstrucción democrática.

Sin embargo, un caso especial se produjo con José García Marcelo. Debido al complejo procedimiento que culminó en su cese, corresponde abordarlo en el siguiente apartado.

V.2. SUSPENSIÓN, ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL Y POSTERIOR RENUNCIA DE GARCÍA MARCELO EN EL 2001

El exmagistrado José García Marcelo fue designado por la Resolución Legislativa 001-1996-CR. Su cese se produjo el 7 de septiembre del año 2001, pero no por la elección de nuevos miembros del Tribunal Constitucional para reemplazarlo, sino por el desarrollo de procesos en su contra que generaron, inicialmente, una suspensión en el ejercicio del cargo y posteriormente una sentencia condenatoria. En ese contexto, el referido tribuno decidió formular su renuncia.

Ahora bien, si se compara la situación de José García Marcelo con la de los demás magistrados que fueron designados mediante la Resolución

Legislativa 001-1996, se puede apreciar que, de haber completado su mandato, su cese debía haberse producido el 10 de junio de 2002, tal y como ocurrió con los exmagistrados Luis Díaz Valverde, Francisco Acosta Sánchez y Ricardo Nugent López Chávez. Sin embargo, si bien el mandato de José García Marcelo fue superior a los cinco años previstos en la Constitución, su cese obedeció a las denuncias constitucionales que se presentaron en su contra y que lo llevaron a presentar su renuncia².

Es por ello que, luego de la votación sobre la formación de causa por una de las denuncias, se presentó la fundamentación y el proyecto de resolución legislativa que dispuso su suspensión en el cargo, y ello por el tiempo que dure el proceso judicial. Así, a través de la Resolución Legislativa 008-2001-CR, de fecha 7 de septiembre de 2001, se dispuso haber lugar a formación de causa en contra del exmagistrado por los presuntos delitos de asociación ilícita para delinquir, corrupción de funcionarios, abuso de autoridad y omisión de denuncia en agravio del Estado peruano. Del mismo modo, la Resolución Legislativa 009-2001-CR ordenó, como ya se mencionó, la suspensión del entonces magistrado del Tribunal Constitucional. La Corte Suprema de Justicia de la República, mediante sentencia de fecha 4 de septiembre de 2003, dictó prisión efectiva por cuatro años en su contra por el delito de asociación ilícita, así como el pago de una reparación civil que ascendía a cien mil (100 000,00) nuevos soles³.

Sin embargo, no se trató de la única denuncia constitucional. Así, la entonces Fiscal de la Nación Nelly Calderón Navarro, a través de disposición de fecha 21 de noviembre de 2001, resolvió abrir investigación preliminar en contra de José García Marcelo, por la presunta comisión de los delitos de cohecho pasivo propio, enriquecimiento ilícito y asociación ilícita

para delinquir en agravio del Estado peruano. Este proceso penal también culminó con una sentencia condenatoria. Así, en el marco del Expediente 02-2004-A.V, la Sala Penal Especial de la Corte Suprema de Justicia, a través de un pronunciamiento de fecha 30 de noviembre de 2005, condenó al exmagistrado del Tribunal Constitucional a cinco años de pena efectiva y tres de inhabilitación para ejercer la función pública⁴.

El cese por renuncia del extribuno se produjo el 7 de septiembre de 2001, lo cual demuestra que dicho acto se produjo con ocasión de las investigaciones efectuadas. Fue el único magistrado, de los designados por la Resolución Legislativa 001-1996-CR, que cesó en esa fecha. Es así que para la reconfiguración parcial del Pleno del Tribunal Constitucional, se tendrá que esperar hasta el año 2002.

V.3. RECONFIGURACIÓN PARCIAL DEL PLENO DEL TC

Como se ha mencionado, la renuncia del extribuno José Ramos García Marcelo no generó la inmediata reconfiguración de la composición del Tribunal Constitucional. Este acto recién se realizará con la expedición de la Resolución Legislativa 017-2002-CR del 31 de mayo de 2002, la cual designó como flamantes tribunos a Magdiel Gonzales Ojeda, Víctor García Toma, Javier Alva Orlandini y Juan Bardelli Lartirigoyen. Posteriormente, este proceso de recomposición culminó con la elección de César Landa Arroyo y Juan Vergara Gotelli en el año 2004⁵, y de Carlos Mesía Ramírez en el año 2006⁶.

En este apartado se explicarán los procedimientos que dieron lugar a sus designaciones, así como de otros eventos cruciales que generaron la necesidad de restaurar la composición del Tribunal Constitucional⁷.

2 La información que se consigna en esta investigación se ha podido extraer de la importante base de datos del Centro de Documentación e Investigación (CDI) del Lugar de la Memoria, la Tolerancia y la Inclusión Social.

3 El contenido de la sentencia se puede revisar en el siguiente enlace: https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/CorteSuprema/s_cortes_suprema_home/as_poder_judicial/as_corte_suprema/as_salas_supremas/as_sala_penal/permanente/sala_penal_especial/as_sentencias_importantes/as_2003/

4 La sentencia condenatoria se puede consultar en el siguiente enlace: <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/6415d2004bd46c9eb8e-3f940a5645add/AV.+02-2004+-+30.11.2005.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=6415d2004bd46c9eb8e3f940a5645add>

5 Por Resolución Legislativa N° 018-2004-CR del 15 de diciembre de 2004.

6 Por Resolución Legislativa N° 024-2005-CR del 13 de julio de 2006.

7 Los expedientes relativos a los procesos de selección de magistrados del Tribunal Constitucional se encuentran digitalizados y pueden ser descargados en el siguiente enlace: https://www.congreso.gob.pe/carpetatematica/2018/carpetas_187/23464-expedientes-de-procesos-de-eleccion-de-magistrados/



En la imagen figuran los exmagistrados del Tribunal Constitucional Javier Alva Orlandini, Víctor García Toma y Juan Bardelli Latirigoyen.

Fuente: *Centro de Documentación del Tribunal Constitucional.*

V.3.1. Proceso de elección de los magistrados Magdiel Gonzales Ojeda, Javier Alva Orlandini, Juan Bardelli Latirigoyen y Víctor García Toma en el año 2002

En primer lugar, es importante precisar que la reconfiguración parcial, y no total, del Tribunal Constitucional obedeció a que tres de los miembros designados a través de la Resolución Legislativa 001-1996-CR habían sido reincorporados, por lo que su mandato aún no había culminado para la fecha en que se expidió la Resolución Legislativa 017-2002-CR. Este era el caso de los magistrados Delia Revoredo Marsano, Manuel Aguirre Roca y Guillermo Rey Terry. Sin embargo, debía adoptarse una decisión para el reemplazo de los cuatro magistrados restantes⁸ cuyo mandato ya había

vencido, y en el caso de García Marcelo, su cese se había producido con ocasión de su renuncia, como se pudo advertir en el apartado anterior.

Es así que se dio inicio al proceso de selección para nuevos miembros del Tribunal Constitucional, el cual se desarrolló en el año 2002. Para ello, se nombró una Comisión Especial encargada de evaluar a los postulantes, la cual estuvo presidida por el congresista Marcial Ayaipoma Alvarado. En su sesión de instalación se decidió aprobar el cronograma de trabajo y el texto de la convocatoria para el proceso de selección respectivo. Ahora bien, esta comisión decidió publicar, los días 17 y 18 de diciembre de 2001, los avisos en los diarios *El Peruano*, *El Comercio*, *La República* y *Correo*, así como en diversos medios de circulación nacional.

El día 16 de enero del año 2002 culminó el proceso de convocatoria, y se presentaron un total de

8 Es decir, de los tribunos Ricardo Nugent López Chávez, José García Marcelo, Luis Díaz Valverde y Francisco Acosta Sánchez.

64 postulantes. Los días 22 y 23 de enero se publicó la relación, a fin de dar inicio al proceso de recepción de tachas⁹. Posteriormente, con fecha 6 de febrero, se publicó el cronograma de entrevistas en diversos medios de circulación nacional, entre ellos el *Diario Oficial El Peruano*. Sin embargo, dos de los postulantes, Rafael Villegas y Jorge Iturrizaga, no se presentaron a esta fase. Ahora bien, de los 64 postulantes, la Comisión Especial, luego de algunas deliberaciones, redujo la lista final a ocho, y ello con la finalidad de elegir a los cuatro magistrados para las plazas que habían quedado vacantes. Los ocho candidatos para las plazas fueron: Javier Alva Orlandini, Juan Bautista Bardelli Lartirigoyen, Ricardo Beaumont Callirgos, Víctor Óscar Shiyin García Toma, Magdiel Igdalías Gonzales Ojeda, Vladimir Paz de la Barra, Elvito Alímides Rodríguez Domínguez y Juan Zegarra Russo.

El día 30 de mayo de 2002, el pleno del Congreso de la República decidió votar en público, y uno por uno, por la lista final de candidatos. La votación final quedó de la siguiente manera:

Candidato	Votación
Javier Alva Orlandini	97 votos a favor, 3 en contra y dos abstenciones
Juan Bautista Bardelli Lartirigoyen	96 votos a favor, ninguno en contra y 7 abstenciones
Ricardo Beaumont Callirgos	2 votos a favor, 1 en contra y 100 abstenciones
Víctor Óscar Shiyin García Toma	92 votos a favor, 2 en contra y 8 abstenciones
Magdiel Igdalías Gonzales Ojeda	103 votos a favor, ninguno en contra y una abstención
Vladimir Paz de la Barra	35 votos a favor, 2 en contra y 67 abstenciones
Elvito Alímides Rodríguez Domínguez	20 votos a favor, ninguno en contra y 84 abstenciones
Juan Zegarra Russo	20 votos a favor, ninguno en contra y 84 abstenciones

En consecuencia, mediante la Resolución Legislativa 017-2001-CR, publicada el 31 de mayo de 2002, se designó como flamantes miembros del Tribunal Constitucional a Javier Alva Orlandini, Víctor García Toma, Juan Bautista Bardelli Lartirigoyen y Magdiel Igdalías Gonzales Ojeda.

El entonces presidente de la Comisión Especial encargada de evaluar a los postulantes a magistrados del Tribunal Constitucional remitió, mediante Oficio

024-2002/CEEEPMT/CR, el informe final en el que se detallaba el trabajo efectuado por los integrantes del referido grupo de trabajo.

V.3.2. Elección del magistrado Rey Terry como presidente del Tribunal Constitucional en el año 2002

Con el ingreso de los flamantes cuatro miembros, la composición del Tribunal Constitucional estuvo integrada por los magistrados Guillermo Rey Terry, Delia Revoredo Marsano, Manuel Aguirre Roca, Javier Alva Orlandini, Juan Bautista Bardelli Lartirigoyen, Víctor Óscar Shiyin García Toma y Magdiel Igdalías Gonzales Ojeda. Guillermo Rey Terry será elegido presidente del Tribunal Constitucional desde septiembre de 2002 hasta diciembre del mismo año.

Uno de los méritos de su gestión fue la introducción de la práctica de presentar, anualmente,

memorias institucionales con la finalidad de que se pueda apreciar los méritos y aspectos pendientes de su gestión, así como mencionar la carga procesal y los fallos más relevantes durante un periodo de tiempo¹⁰. Este proceder, como se advertirá con posterioridad, será replicado en las siguientes gestiones en el Tribunal Constitucional y permitirá reflejar, de forma mucho más gráfica, las actividades y logros institucionales durante cada mandato.

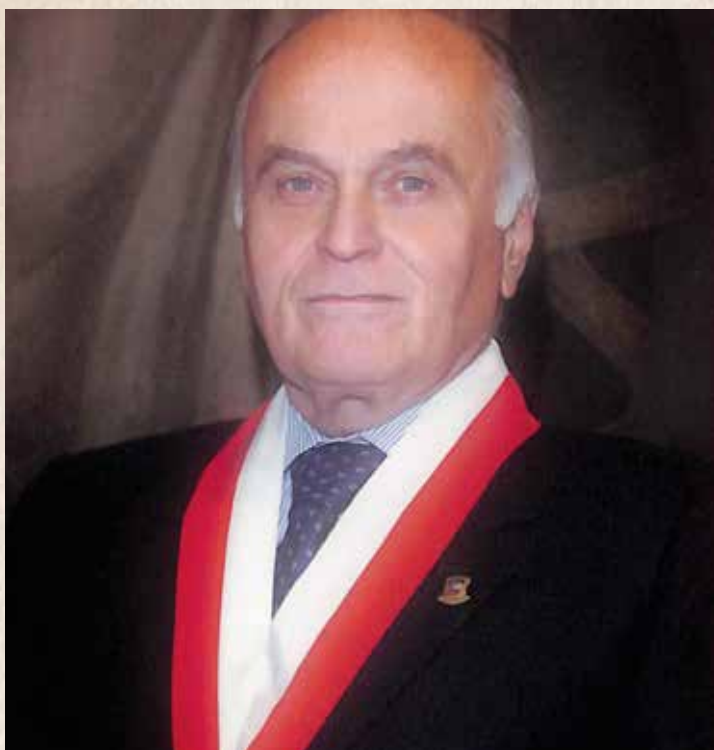
9 Tal y como se detalla en el informe final remitido por el presidente de la Comisión Especial (páginas 6 y 7), se formularon tachas en contra de Elías Mendoza Harbersperger, Elba Greta Minaya Calle, Lorenzo Sotomayor von Maack y Teófilo Idrogo Delgado. Todas estas tachas fueron desestimadas.

10 Memoria del presidente del Tribunal Constitucional, Guillermo Rey Terry, presentada el 10 de diciembre del año 2002. El documento se puede consultar en: <https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2018/09/memoria-2002.pdf>



Javier Alva Orlandini (1927 – 2020)

Fue designado magistrado del Tribunal Constitucional por Resolución Legislativa N° 017-2002-CR de fecha 31 de mayo de 2002. Ejerció el cargo de presidente de Tribunal Constitucional de diciembre de 2002 a diciembre de 2005. Cesó por renovación el 19 de setiembre de 2007.



Juan Bardelli Lartirigoyen

Fue designado magistrado del Tribunal Constitucional por Resolución Legislativa N° 017-2002-CR del 31 de mayo de 2002. Asimismo, se desempeñó como vicepresidente de esta institución desde el año 2002 al año 2005. Cesó en el cargo el 19 de setiembre de 2007.



Víctor García Toma

Fue designado como magistrado del Tribunal Constitucional por Resolución legislativa N° 017-2002-CR del 31 de mayo de 2002. Ejerció como presidente de la institución desde diciembre de 2005 hasta diciembre de 2006. Cesó en el cargo el 10 de julio de 2007.



Magdiel Gonzales Ojeda

Fue designado magistrado del Tribunal Constitucional mediante Resolución Legislativa N° 017 -2002 – CR del 31 de mayo de 2002. Durante su cargo se fue designado como el primer director general del Centro de Estudios Constitucionales. Posteriormente fue vicepresidente del Tribunal Constitucional. Cesó en el cargo el 19 de setiembre de 2007.

V.3.3. Fallecimiento de los magistrados Aguirre Roca y Rey Terry en el año 2004

En el año 2004, se tuvo que evaluar la recomposición del Tribunal Constitucional debido a los fallecimientos de los magistrados Aguirre Roca y Rey Terry.

El día 2 de mayo de 2004, falleció, por un paro cardíaco, el magistrado Guillermo Rey Terry, conforme informaba el diario *La República*¹¹. El Tribunal Constitucional, a través de la Resolución Administrativa 040-2004-P/TC, declaró su vacancia en el cargo por fallecimiento. En una fecha cercana, que fue la madrugada del día 20 de junio del año 2004, el diario *La República* informaba que el magistrado Aguirre Roca había fallecido a causa de una afección cardíaca¹². El entonces presidente del Tribunal Constitucional, Javier Alva Orlandini, organizó un homenaje a su trayectoria como constitucionalista y funcionario. Del mismo modo, el Gobierno lo condecoró, de manera póstuma, con la “Orden del Sol del Perú en el Grado de Gran Cruz”. El otorgamiento de esta distinción fue realizado por Carlos Ferrero Costa, presidente del Consejo de Ministros de la época. El Tribunal Constitucional, a través de la Resolución Administrativa 057-2004-P/TC, declaró su vacancia en el cargo por fallecimiento.

A estas sensibles pérdidas debía agregarse que el mandato de la magistrada Delia Revoredo vencía el 8 de diciembre del año 2004, por lo que el presidente del Congreso de la República, con fecha 8 de septiembre de ese mismo año, puso en consideración del Pleno la designación de los congresistas que integrarían la Comisión Especial para la designación de los próximos magistrados del Tribunal Constitucional.

Es importante recordar que, ante el fallecimiento de ambos magistrados, el Tribunal Constitucional debía continuar en funciones con

solo cinco integrantes, con todas las dificultades que ello implicaba, ya que, como resulta evidente, la ausencia de uno solo de los magistrados restantes “podía paralizar las reuniones del pleno, si decidía no asistir o no podía por alguna causa como enfermedad o viaje”¹³. Ante esta dificultad, resultaba imperativo que el Congreso de la República proceda a elegir a sus nuevos integrantes, lo que efectivamente ocurrirá con la designación de César Landa Arroyo y Juan Vergara Gotelli, como se examinará a continuación.

V.3.4. Elección de los magistrados César Landa Arroyo y Juan Vergara Gotelli en el año 2004

La Comisión Especial encargada de recibir propuestas y seleccionar a los candidatos aptos para ser elegidos miembros del Tribunal Constitucional se instaló el 14 de septiembre de 2004, bajo la presidencia del congresista Henry Pease García. En el cronograma de trabajo aprobado, se dispuso que la convocatoria se publicaría el 17 de septiembre de 2005, mientras que el periodo para la recepción de propuestas sería entre el 27 de septiembre y el 15 de octubre de ese mismo año. Producto de esta convocatoria, se presentaron 50 candidaturas, las cuales fueron debidamente publicadas el 19 de octubre en el *Diario Oficial El Peruano*. Se presentaron 16 tachas en contra de los postulantes, y todas fueron declaradas infundadas.

Luego de efectuadas las entrevistas correspondientes, así como la evaluación curricular, los miembros de la Comisión Especial presentaron una propuesta consensuada al Pleno del Congreso de la República, y que consistía en votar, en primer lugar, a los candidatos César Rodrigo Landa Arroyo, Juan Francisco Vergara Gotelli y Luis Antonio Alarcón Quintana. El propósito de esta primera ronda era examinar si se conseguían los votos exigidos en la Constitución para su nombramiento como magistrados

11 <https://larepublica.pe/politica/363531-magistrado-del-tc-guillermo-rey-fallece-de-paro-cardiaco>

12 <https://larepublica.pe/politica/361891-fallecio-jurista-manuel-aguirre-roca-miembro-del-tribunal-constitucional>

13 Morales Saravia, Francisco. *El Tribunal Constitucional del Perú: organización y funcionamiento*. Fondo Editorial de la Academia de la Magistratura, Lima, 2014, pág. 86. Se reproducían, de la misma forma que con la conformación anterior, problemas que también se asociaban con la votación de causas, particularmente con las acciones de inconstitucionalidad. Sobre ello, Ferrero Costa recordaba que “[h]asta la defenestración (1997) de los doctores Manuel Aguirre Roca, Guillermo Rey Terry y Delia Revoredo Marsano, el Tribunal Constitucional funcionó bien, sin ofrecer problemas. Sin embargo, cuando quedó con solo cuatro miembros, no cumplió con su función, dejando de ver las acciones de inconstitucionalidad, las que para ser declaradas fundadas requieren de cinco votos a favor”. Ferrero Costa, Raúl. “Por un Tribunal Constitucional autónomo”. Publicado en el diario *El Comercio* el 12 de mayo de 2007.



El 2 de mayo de 2004 falleció el magistrado Guillermo Rey Terry, el 20 de junio fallecería también el magistrado Manuel Aguirre Roca, ambos en funciones. En la imagen se aprecia a los magistrados Alva Orlandini (presidente), Bardelli Lartirigoyen, García Toma y Gonzales Ojeda escoltando del féretro del doctor Aguirre Roca, que al igual que el magistrado Rey Terry, fue velado en la sede institucional. Ofició el reponso monseñor Juan Luis Cipriani.

Fuente: *Tribunal Constitucional*.



Sepelio del exmagistrado Guillermo Rey Terry el 3 de mayo de 2004

Fuente: *Centro de Documentación del Tribunal Constitucional*



César Landa Arroyo

Fue designado magistrado del Tribunal Constitucional por Resolución Legislativa N° 018-2004-CR del 15 de diciembre de 2004. Asimismo, asumió la presidencia de este órgano de diciembre de 2006 a julio de 2008. Cesó en el cargo el 1 de julio de 2010.



Juan Vergara Gotelli (1931 – 2019)

Fue designado como magistrado del Tribunal Constitucional por Resolución Legislativa N° 018-2004-CR del 15 de diciembre de 2004. Se desempeñó como presidente de tal Institución desde enero de 2009 a junio de 2010. Cesó en el cargo el 3 de junio de 2014.

del Tribunal Constitucional. Si no se alcanzaba la cifra requerida, debía efectuarse la votación, por separado, de los candidatos Carlos Fernando García Ramírez, Marco Tulio Falconí Picardo y Javier Jesús Ríos Castillo.

En la primera votación, el candidato César Landa Arroyo obtuvo un total de 83 votos, lo cual superaba el requisito de los dos tercios del número legal de miembros del Congreso que se reconoce en la Constitución. Por su parte, Juan Francisco Vergara Gotelli contó con el respaldo de 84 votos, lo que también le permitió ser elegido como magistrado del Tribunal Constitucional. Sin embargo, Luis Augusto Alarcón solo obtuvo 57 votos, por lo que no contó con la votación suficiente para ser elegido.

De esta manera, por Resolución Legislativa 018-2004-CR del 15 de diciembre de 2004, se designó como magistrados del Tribunal Constitucional a César Landa Arroyo y Juan Vergara Gotelli. En todo caso, en la Comisión Especial aún se desarrollaron votaciones posteriores, ya que debía cubrirse la vacante que será dejada por la magistrada Delia Revoredo Marsano. En el siguiente apartado se analizará lo que ocurrió luego de su renuncia.

V.3.5. La renuncia de la magistrada Delia Revoredo Marsano en el 2005

Como ya se ha comentado, la magistrada Delia Revoredo Marsano había sido repuesta en su cargo a través de la Resolución 007-2000-CR, de fecha 17 de noviembre del año 2000. En la exposición de motivos del proyecto de ley 01608¹⁴, que dará paso a la referida resolución, se precisaba que, si bien era justa la reincorporación, “esta reivindicación resultaría incompleta si no se establece y precisa el derecho que asiste y toca a los magistrados mencionados a completar el período constitucional para el que fueron elegidos por Resolución Legislativa del Congreso de la República 001-96-CR, expedida el 19 de Junio de 1996 y publicada en el *Diario Oficial El Peruano* el 20 de junio, plazo que se computa desde el día 24 del mismo”. De

acuerdo con esta fórmula, su mandato debía vencer el 13 de diciembre del año 2004.

En consecuencia, desde la designación de la magistrada Delia Revoredo, hasta el final de su mandato, debían transcurrir aproximadamente ocho años y medio, factor que ella tomó en cuenta para decidir su renuncia. Del mismo modo, esto también obedeció al vencimiento del plazo de cinco años de su mandato sin que exista algún proceso en curso para la elección inmediata de algún posible sucesor¹⁵.

La aceptación de la renuncia se efectuó a través de la Resolución Administrativa 047-2005-P/TC, en la que se le agradeció por los servicios prestados y se dispuso la correspondiente puesta en conocimiento al Congreso de la República, para los fines de ley. Esto supuso que el Tribunal Constitucional sesionara con seis magistrados, lo cual se realizó hasta la elección del magistrado Carlos Mesía Ramírez. Este periodo abarcó entre junio de 2005 hasta julio del año 2006.

V.3.6. Elección del magistrado Carlos Mesía Ramírez en el 2006

Como se ha mencionado, la Comisión Especial encargada de recibir propuestas y seleccionar a los candidatos aptos para ser elegidos miembros del Tribunal Constitucional aún efectuará algunas votaciones posteriores a la designación de los magistrados César Landa Arroyo y Juan Vergara Gotelli. Esta labor fue impulsada por la renuncia de la magistrada Delia Revoredo Marsano, la cual fue comunicada al Pleno del Tribunal Constitucional el 13 de junio de 2005, y aceptada el 17 de junio de ese mismo año¹⁶.

Como ya era conocida esta renuncia, el 15 de junio el pleno del Congreso sometió a una segunda votación la candidatura de Luis Augusto Alarcón Quintaba. Sin embargo, al solo obtener 53 votos a favor, no contó con la cantidad de votos suficiente para ser designado como magistrado del Tribunal Constitucional. Según se menciona en el informe final presentado por la Comisión Especial, “[e]l Presidente

14 El documento puede consultarse en: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/2E0BEE4FCE55ECC705257B72006C3C86/\\$FILE/Proyecto_de_Ley_01608_2001.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/2E0BEE4FCE55ECC705257B72006C3C86/$FILE/Proyecto_de_Ley_01608_2001.pdf)

15 En una entrevista a Panamericana Televisión, Delia Revoredo sostuvo lo siguiente: “Tengo un plan de vida, tengo una expectativa para vivir mis últimos años de determinada manera. Yo planifiqué estar cinco años en el tribunal y por cuestiones del fujimorato se convirtieron en ocho. Debí salir en diciembre y ya han pasado ocho años y medio”. La entrevista se puede consultar en: <https://panamericana.pe/politica/9505>

16 Se puede consultar la aceptación de la renuncia en el siguiente enlace: <https://www.tc.gob.pe/institucional/notas-de-prensa/not-81fd2c7784955fb2a14587a50fd31a7e/>



Ceremonia de entrega de la Medalla Constitucional el 12 de diciembre de 2005.

Fuente: *Centro de Documentación del Tribunal Constitucional.*



Colegiado integrado por Javier Alva Orlandini, Juan Bardelli Lartirigoyen, Víctor García Toma, Magdiel Gonzales Ojeda, Juan Vergara Gotelli y César Landa Arroyo.

Fuente: *Centro de Documentación del Tribunal Constitucional.*

del Congreso, Ántero Flores-Aráoz, dispuso que se someta a votación la siguiente terna presentada por la Comisión Especial, sin embargo, el congresista Pease solicitó que se postergue la votación hasta que se logren nuevos consensos. El pedido fue sometido a votación siendo aprobado con la siguiente votación: 72 a favor, 13 en contra y 3 abstenciones¹⁷.

No obstante ello, durante esta legislatura no se pudo contar con los votos suficientes para la designación del nuevo magistrado. Por esta razón, la votación se tuvo que prolongar hasta el 13 de julio del año 2006. Lo llamativo de esta elección era que la votación ya se efectuaba de forma pública y a través del tablero electrónico. En aquella oportunidad, con 81 votos a favor, el Pleno del Congreso de la República eligió como magistrado a Carlos Mesía Ramírez. Su designación se formalizó a través de la Resolución Legislativa 024-2005-CR, de fecha 13 de julio de 2006.

V.4. EL MODELO VANGUARDISTA DEL CÓDIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL

V.4.1. La relevancia del Código Procesal Constitucional en la impartición de justicia constitucional

Con la restauración del orden democrático, en el país se generó un escenario particularmente propicio para el debate sobre la interpretación de la Constitución y el establecimiento de límites a los poderes públicos, a fin de evitar posibles episodios de autoritarismo. Como se va a advertir en este apartado, es precisamente durante este periodo en que no solo se desarrollan propuestas de reforma de la Carta de 1993, sino que también se llevarán intensos debates dentro del sector justicia por la presentación de un proyecto de Código Procesal Constitucional. La apuesta por una

codificación de esta naturaleza fue especialmente audaz, ya que, salvo la experiencia de la provincia argentina de Tucumán o la Ley de Jurisdicción Constitucional de Costa Rica¹⁸, no se contaba con muchas referencias en el derecho comparado¹⁹. Gutiérrez Ticse lo ha calificado de modelo vanguardista²⁰.

Ahora bien, esto no supone que en el Perú no hubiesen existido leyes que regulen la tramitación de los procesos constitucionales. Sobre este punto, es importante recordar que, con anterioridad al Código Procesal Constitucional del año 2004, ya era posible presentar reclamos a través de procesos como el *habeas corpus* o el amparo, y, de hecho, sus antecedentes se remontan a fines del siglo XIX. Así, es posible mencionar el caso de la ley de 21 de octubre de 1897, la cual reguló el proceso de *habeas corpus*, cuyo origen histórico, por cierto, es incluso mucho más remoto. Del mismo modo, en el año 1916 se aprobó la Ley 2223, del 10 de febrero y la 2256 del 26 de septiembre, las cuales también regulaban aspectos procedimentales y garantías propias del referido proceso constitucional²¹. De hecho, era usual que, con anterioridad al Código del 2004, los procesos constitucionales se encontraran regulados en otros cuerpos normativos, como ocurría con el caso del Código Procesal Penal, o que se reconozcan en leyes individuales²². En similar sentido, como se advertirá con posterioridad, inclusive la entonces vigente Ley Orgánica del Tribunal Constitucional contenía preceptos relativos a la tramitación de los procesos constitucionales.

En dicho contexto, recién en el año 1982 es que se puede aludir a una regulación más orgánica de los procesos de *habeas corpus* y de amparo, lo cual se produjo con la expedición de la Ley 23506, a la cual ya se ha hecho referencia. Sin embargo, debido al contexto político y social de la época, se aprobaron diversas normas que terminaron mermando su contenido. Se hizo indispensable, por ello, una regulación más profunda de los procesos constitucionales, los

17 Informe de la Comisión Especial encargada de recibir propuestas y seleccionar a los candidatos aptos para ser elegidos miembros del Tribunal Constitucional. Presidente: Henry Pease García, p. 18.

18 Ley de Jurisdicción Constitucional de Costa Rica de 1989 (Ley 7135 del 11/11/1989).

19 Cfr. Díaz Ricci, Sergio. "Un Código Procesal Constitucional y algunos problemas en la jurisdicción constitucional argentina". En: *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Núm. 9, 2005 pp. 82 y 83.

20 Gutiérrez Ticse, Gustavo. *Comentarios al nuevo Código Procesal Constitucional*. Grijley, Lima, 2023, p. 27.

21 Blume, Ernesto. "El Código Procesal Constitucional". En: *Derecho y Sociedad*, núm. 23, 2004 p. 119.

22 Sobre ello, recuerda Blume que "a nivel de normas infraconstitucionales de primer rango, el *habeas corpus* fue regulado en los códigos de carácter procesal penal en los años 1920 y 1940 y en leyes individuales en 1968; mientras que la acción popular fue recién reglamentada en 1963 en la Ley Orgánica del Poder Judicial aprobada en aquel año". *Ibidem*, pp. 119 y 120.



Carlos Mesía Ramírez

Fue designado magistrado del Tribunal Constitucional mediante Resolución Legislativa N° 024-2005-CR del 13 de julio de 2006. Posteriormente, fue presidente de este órgano en tres momentos: de julio a diciembre de 2008, de junio a diciembre de 2010 y de enero de 2011 a enero de 2012. Cesó en el cargo el 3 de junio de 2014.

cuales, por cierto, habían aumentado a siete con la implementación de los procesos de *habeas data*, competencial y de cumplimiento en la Constitución de 1993. La aprobación de un texto legal de esta naturaleza tenía, en esencia, dos propósitos centrales:

- a) Sistematizar una legislación que ya para esa época estaba dispersa, y lo siguió estando por varios años; y
- b) Actualizar la terminología, los conceptos y el enfoque, no solo teniendo en cuenta los avances de la moderna doctrina, sino, sobre todo, la experiencia jurisprudencial de los últimos veinte años²³.

En efecto, de lo que se ha apreciado, no es que no existiera en el Perú una regulación legal de los procesos constitucionales. El inconveniente era que esta normatividad se encontraba dispersa en diversos cuerpos normativos, lo cual dificultaba que los

justiciables puedan conocer con exactitud las reglas que regían la tramitación de los procesos constitucionales. Por otro lado, era indudable que diversos conceptos habían quedado desfasados en el tiempo, por lo que resultaba indispensable que la legislación constitucional se adaptara a esta nueva época.

Ahora bien, a diferencia de otras codificaciones en el derecho comparado, la forma en que se elaboró el Código Procesal Constitucional del 2004 fue, ciertamente, peculiar, ya que no obedeció a la previa convocatoria de una comisión con carácter oficial, sino que surgió a raíz de una iniciativa espontánea de un grupo de profesores especializados en derecho constitucional²⁴. Las reuniones en las que se evaluaba la posibilidad de contar con un cuerpo normativo de esta naturaleza generaron que, ya para el año 1996, existiera un primer proyecto de código; sin embargo, se ha destacado que tanto el contexto político imperante

23 AA.VV. *Código Procesal Constitucional, comentarios, exposición de motivos, dictámenes e índice analítico*. Editorial Palestra, Lima, 2004 p.19.

24 Precisaba Eguiguren que, durante ocho años, se reunieron periódicamente diversos docentes universitarios, entre los que se encontraban Domingo García Belaunde, Juan Monroy Gálvez, Arsenio Oré Guardia, Jorge Danós Ordóñez, Samuel Abad Yupanqui y el mismo Francisco Eguiguren Praeli. Consultar: Eguiguren, Francisco. *El nuevo Código Procesal Constitucional peruano*. Derecho PUC, núm. 57, 2004 pp. 161 y 162.

Pág. 269424 **El Peruano** **NORMAS**

PODER LEGISLATIVO

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

LEY Nº 28237

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
POR CUANTO:
El Congreso de la República
ha dado la Ley siguiente:
EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;
Ha dado la Ley siguiente:

CÓDIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL

CONTENIDO

TÍTULO PRELIMINAR

TÍTULO I
DISPOSICIONES GENERALES DE LOS
PROCESOS DE HÁBEAS CORPUS, AMPARO,
HÁBEAS DATA Y CUMPLIMIENTO

TÍTULO II
PROCESO DE HÁBEAS CORPUS

CAPÍTULO I
DERECHOS PROTEGIDOS
CAPÍTULO II
PROCEDIMIENTO

TÍTULO III
PROCESO DE AMPARO

CAPÍTULO I
DERECHOS PROTEGIDOS
CAPÍTULO II
PROCEDIMIENTO

TÍTULO IV
PROCESO DE HÁBEAS DATA

TÍTULO V
PROCESO DE CUMPLIMIENTO

TÍTULO VI
DISPOSICIONES GENERALES DE
LOS PROCESOS DE ACCIÓN POPULAR
E INCONSTITUCIONALIDAD

TÍTULO VII
PROCESO DE ACCIÓN POPULAR

TÍTULO VIII
PROCESO DE INCONSTITUCIONALIDAD

TÍTULO IX
PROCESO COMPETENCIAL

TÍTULO X
JURISDICCIÓN INTERNACIONAL

TÍTULO XI
DISPOSICIONES GENERALES APLICABLES
A LOS PROCEDIMIENTOS ANTE EL
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TÍTULO XII

Publicación en el El Peruano
de la ley Nº 28237, Código Proceso Constitucional.

como la indiferencia evitaron su discusión y difusión²⁵. Para diciembre del año 2003, un grupo parlamentario multipartidario hizo suyo el proyecto formulado, y lo presentó al Congreso de la República, el cual se tramitó en las respectivas comisiones y fue respetado en un 90% respecto del producto original²⁶.

En todo caso, la regulación de los procesos estuvo lejos de culminar con la aprobación del Código Procesal Constitucional. En efecto, solo en el mismo año 2004 se presentaron seis proyectos de ley que tenían como finalidad la modificación de diversos preceptos del flamante texto legal²⁷. Es así que el debate en esta época fue particularmente fructífero en materia constitucional, ya que, en el mismo año, se va a aprobar la flamante Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, la cual va a reemplazar a la antigua Ley 26435, que fuera publicada el 10 de enero de 1995; y el Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional, publicado a través de la Resolución Administrativa 095-2004-P/TC, del 14 de septiembre de 2004.

El Código Procesal Constitucional entró en vigencia el 1 de diciembre de 2004, ya que se había incorporado en su articulado una *vacatio legis*, a fin de brindar un tiempo prudente para que los operadores pudieran familiarizarse con el flamante cuerpo normativo. El profesor Domingo García Belaunde refiere que la idea que los miembros de la comisión tenían en mente era que, durante ese período de seis meses, se desarrolle un plan ordenado de capacitación para los jueces encargados de aplicar este cuerpo normativo. Añadió que “la Academia de la Magistratura convocó en ese período a diversos profesores de Derecho Constitucional y Derecho Procesal Constitucional, para impartir cursillos específicos sobre el nuevo Código, con materiales de enseñanza, del cual salieron diversos ensayos que se publicaron luego”²⁸.

Cada una de estas regulaciones permitió complementar la configuración de los procesos constitucionales en el Perú. En todo caso, dada su

25 Eto Cruz, Gerardo. *Constitución y procesos constitucionales*. Tomo II. ADRUS D&L Editores, Lima, 2013 p. 25

26 García Belaunde, Domingo. “El Nuevo Código Procesal Constitucional en el Perú”. En: *Provincia*, 2005 p. 402.

27 Cfr. Huerta Guerrero, Luis y Beltrán, Cecilia. *Jurisprudencia, magistratura y procesos constitucionales en el Perú: un balance sobre su desarrollo en el año 2004*. Comisión Andina de Juristas, Lima, 2005 pp. 139 y siguientes.

28 García Belaunde, Domingo. “Los orígenes del precedente constitucional en el Perú”. En: *Revista Peruana de Derecho Constitucional*, número 13, 2021 p. 244.



Ceremonia de presentación del Código Procesal Constitucional. Al evento asistió el entonces presidente Alejandro Toledo Manrique y fue dirigido por el presidente del Tribunal Constitucional, Javier Alva Orlandini.

envergadura, corresponde analizar los principales aportes que generó la aprobación del Código Procesal Constitucional del año 2004.

El Código Procesal Constitucional del 2004, fruto de profundas y prolongadas reflexiones que se iniciaron en la academia, va a incorporar reformas relevantes en la administración de la justicia constitucional, así como en la articulación de las relaciones entre el Tribunal Constitucional y el Poder Judicial. Ahora bien, es posible afirmar que, junto con las modificaciones legislativas, también existe una importante variación en el rol que empieza a asumir el intérprete final de la Constitución. En efecto, no existe ninguna duda sobre el hecho de que, si bien el Código supuso la instauración de una nueva época para la justicia constitucional, su adecuada implementación y difusión difícilmente se hubiera llevado a cabo con un Tribunal que hubiera asumido un rol pasivo.

Ahora bien, la aprobación del Código Procesal Constitucional del 2004 supuso la introducción de importantes reformas en la tramitación de los procesos constitucionales, las cuales serán precisadas con ulteriores pronunciamientos del Tribunal Constitucional. Uno de los aspectos fundamentales fue la incorporación de un título preliminar, el cual reconoció diversos principios aplicables a los procesos constitucionales y técnicas de interpretación de los derechos fundamentales. Por ejemplo, el artículo V del Título Preliminar supuso una auténtica novedad en el derecho peruano, ya que dispuso que las libertades contenidas en la Constitución debían ser interpretadas a la luz tanto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos como de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Como sostuvo en su momento García Belaunde, dicha atinencia era importante “dado el aporte que en los últimos años viene haciendo la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la aplicación e interpretación de

diversos derechos consignados en el Pacto de San José, o Convención Americana sobre Derechos Humanos”²⁹.

Desimilar modo, se incorporaron diversas reglas para la tramitación de los procesos constitucionales. Uno de los aspectos más relevantes se relaciona con la subsidiariedad del proceso de amparo, criterio que reemplaza a la idea de la alternatividad que caracterizó a la Ley 23506. En el artículo 6.3 de este cuerpo normativo se disponía, como una causal de improcedencia, que no procedían las acciones de garantía cuando el agraviado “opta por recurrir a la vía judicial ordinaria”. El Código Procesal Constitucional del 2004, por el contrario, cambiará esta regla y dispondrá que solo se puede acudir al proceso de amparo cuando no exista una vía judicial igualmente satisfactoria, lo que supuso la incorporación de la noción de subsidiariedad. Para justificar esta modificación, se sostuvo que la elección de la vía procesal para articular reclamos relativos a derechos fundamentales de la persona no debía quedar librada a la mera elección discrecional del demandante, más aún cuando ello podría generar congestión en los despachos judiciales, cuestión que, en el largo plazo, podía generar efectos contraproducentes en la tutela urgente de estas libertades³⁰.

Del mismo modo, se introdujo como novedad una causal de improcedencia relacionada con que la demanda no se vincule con el contenido constitucionalmente protegido de los derechos fundamentales. No se trató de un cambio menor, ya que, como se ha advertido, uno de los motivos que, en su momento, condujo al desprestigio del proceso de amparo se relacionaba con la inflación que se había generado en los tribunales de justicia, esto es, que se planteaban numerosos reclamos sobre casos en los que no se advertía alguna incidencia en algún derecho constitucional³¹.

V.4.2. El Código Procesal Constitucional y el TC como tribunal de precedentes

En cuanto al funcionamiento del Tribunal Constitucional, una de las modificaciones más

relevantes será el reconocimiento de la facultad de adoptar precedentes vinculantes. En el marco de la Ley 23506, se establecía en el artículo 9 que las resoluciones que se expidan en los procesos de *habeas corpus* y amparo “sentarán jurisprudencia obligatoria cuando de ellas se puedan desprender principios de alcance general. Sin embargo, al fallar en nuevos casos apartándose del precedente, los jueces explicarán las razones de hecho y de derecho en que sustenten la nueva resolución”. El Código Procesal Constitucional del año 2004 va a diferir de esta fórmula, y va a disponer, en el artículo VII del Título Preliminar, que las sentencias del Tribunal que adquieran la autoridad de cosa juzgada “constituyen precedente vinculante cuando así lo exprese la sentencia, precisando el extremo de su efecto normativo. Cuando el Tribunal Constitucional resuelva apartándose del precedente, debe expresar los fundamentos de hecho y de derecho que sustentan la sentencia y las razones por las cuales se aparta del precedente”.

Esto no quiere decir que, con anterioridad a la codificación, las leyes nacionales no reconocieran el deber de acatar los pronunciamientos del Tribunal Constitucional. La Ley 26435, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, reconocía, en su Disposición General Primera, que los jueces debían interpretar y aplicar las leyes o toda norma con rango de ley “según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos”. Sin embargo, a diferencia de esta cláusula, el artículo VII del Código Procesal Constitucional va a reconocer, aparte de un sentido hermenéutico, un efecto de carácter normativo de las sentencias en las que el propio Tribunal adoptaba un precedente vinculante, lo cual suponía un mayor nivel de vinculatoriedad, el cual alcanzaba tanto al poder público como a los privados³². No se trató de una modificación menor. En la doctrina de la época se señalaba que esta disposición “pretende establecer un mayor orden y seguridad para definir cuándo una

29 García Belaunde, Domingo. “El Nuevo Código Procesal Constitucional en el Perú”. En: *Provincia*, 2005 p. 408.

30 Eguiguren, Francisco. “El amparo como proceso ‘residual’ en el Código Procesal Constitucional peruano: una opción riesgosa pero indispensable”. En: *Pensamiento Constitucional*, número 12, 2007 p. 239.

31 Castillo Córdova, Luis. “Primer Código Procesal Constitucional de alcance nacional en Latinoamérica. Comentarios a la Ley 28237”. En: *Cuestiones Constitucionales*, núm. 14, 2006 p. 303.

32 Landa Arroyo, César. “Los precedentes constitucionales: el caso del Perú”. En: *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 14, 2010 p. 216.

decisión del Tribunal Constitucional se convierte en precedente de observancia obligatoria. De acuerdo con ella, para que una sentencia constituya precedente, el Tribunal deberá indicarlo de forma expresa y precisa”³³.

Un aspecto muy relevante fue la supremacía del Tribunal Constitucional sobre la Corte Suprema y la jurisdicción ordinaria —en materia de tutela de los derechos fundamentales— que se definió en el artículo 4 del Código Procesal Constitucional, norma jurídica que previó el amparo y *habeas corpus* respecto de resoluciones judiciales firmes.

V.5. LA NUEVA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Como ya se mencionó, el 1 de diciembre del año 2004 no solo entró en vigencia el Código Procesal Constitucional. También se discutió y aprobó la nueva Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, la cual dejó sin efecto la Ley 26435. Esta nueva regulación supuso una importante innovación en el derecho peruano, ya que se derogaron todas las disposiciones de la anterior ley orgánica que contenían reglas de tramitación de los procesos constitucionales³⁴, lo cual era indispensable en la medida en que también entraría en vigor el Código Procesal Constitucional del año 2004. De esta manera, la flamante Ley 28301, nueva Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, se enfocará en regular aspectos vinculados con la estructura interna del intérprete final de la Ley Fundamental³⁵.

En efecto, es importante precisar que la anterior ley orgánica tenía la particularidad de incorporar criterios orientados a regular los procesos constitucionales, lo cual era una tendencia usual en el ámbito del derecho comparado. Así, en dicha ley

se incorporaban diversas reglas aplicables al entonces denominado procedimiento de inconstitucionalidad (capítulo III), a los llamados conflictos constitucionales competenciales y de atribuciones (capítulo IV), y, de manera más general, reglas vinculadas con la tramitación de los procedimientos ante el Tribunal Constitucional (capítulo V).

Sin embargo, como ya se mencionó, el Código Procesal Constitucional del año 2004 tenía, entre sus propósitos centrales, la sistematización y organización de todas las exigencias aplicables a los procesos constitucionales, por lo que la ley 28301 ya no tendrá este cometido. De hecho, con la finalidad de evitar alguna posible incoherencia normativa, su Cuarta Disposición Final establecía que esta regulación entraría en vigor, de forma simultánea, con el flamante Código Procesal Constitucional. De este modo, su función principal pasará a ser la del instrumento que regule la organización y funcionamiento del Tribunal Constitucional, así como el estatuto de los magistrados de esta entidad.

Este nuevo cuerpo normativo definirá, con mayor precisión, la naturaleza del Tribunal Constitucional, ya que lo reconocerá, en su artículo 1, como el “órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad”, definición que fortalece su posicionamiento en el ordenamiento jurídico nacional y resultará más acorde con la jurisprudencia existente en aquella época³⁶. Estas consecuencias no serán irrelevantes, ya que esto va a suponer que no solo resultará vinculante la parte resolutive de las sentencias, sino que también se deberá considerar la *ratio decidendi* de los pronunciamientos, lo cual implicará involucrar a los jueces con las interpretaciones formuladas por el Tribunal Constitucional³⁷.

Del mismo modo, esta novedad normativa tenía como finalidad, ante la posible divergencia de

33 Abad, Samuel. *El proceso constitucional de amparo*. Gaceta Jurídica, Lima, 2004, p. 552.

34 Uno de los cambios más relevantes, desde el punto de vista procesal, se relacionó con la incorporación del actualmente denominado “recurso de agravio constitucional”. La Ley 26435 calificó al mecanismo de acceso al Tribunal Constitucional como un “recurso extraordinario” (artículo 41). Sin embargo, el Código Procesal Constitucional del 2004 cambió la denominación a “recurso de agravio constitucional”. La Ley 28301 también se direccionó en un camino similar, ya que también eliminará esa nomenclatura. La crítica consistía en que “denominar al recurso ante el TC como extraordinario aludía al género sin identificar su particularidad. De ahí que el Código Procesal Constitucional haya decidido denominar a este medio impugnatorio como recurso de agravio constitucional”. Ver: Abad, Samuel. “El recurso de agravio constitucional. ¿un desarrollo legal o una creación jurisprudencial del Tribunal Constitucional?”. En: Eto, Gerardo (coordinador). *Treinta años de jurisdicción constitucional en el Perú*. Tomo I. Lima: Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional, 2014 p. 130.

35 Huerta Guerrero, Luis y Beltrán, Cecilia. *Jurisprudencia, magistratura y procesos constitucionales en el Perú: un balance sobre su desarrollo en el año 2004*. Comisión Andina de Juristas, Lima, 2005, p. 143.

36 García Belaunde, Domingo. “El Nuevo Código Procesal Constitucional en el Perú”, En: *Provincia*, 2005, p. 410.

37 Landa, César. “Tribunal Constitucional y Poder Judicial: una perspectiva desde el derecho procesal constitucional”. En: *Ius Et Veritas*, núm. 32, 2006, p. 261.

Lima, viernes 23 de julio de 2004 **NORMAS**

MARCIANO RENGIFO RUIZ
Primer Vicepresidente del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

POR TANTO:

Mando se publique y cumpla.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los veintidós días del mes de julio del año dos mil cuatro.

ALEJANDRO TOLEDO
Presidente Constitucional de la República

CARLOS FERRERO
Presidente del Consejo de Ministros

13804

LEY Nº 28301

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

El Congreso de la República ha dado la Ley siguiente:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TÍTULO I

DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

CAPÍTULO I

ORGANIZACIÓN Y ATRIBUCIONES

Artículo 1°.- Definición
El Tribunal Constitucional es el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad. Es autónomo e independiente de los demás órganos constitucionales. Se encuentra sometido sólo a la Constitución y a su Ley Orgánica. El Tribunal Constitucional tiene como sede la ciudad de Arequipa. Puede, por acuerdo mayoritario de sus miembros, tener sesiones descentralizadas en cualquier otro lugar de la República.

Artículo 2°.- Competencia
El Tribunal Constitucional es competente para conocer de los procesos que contempla el artículo 202° de la Constitución.
El Tribunal puede dictar reglamentos para su propio funcionamiento, así como sobre el régimen de trabajo de su personal y servidores dentro del ámbito de la presente Ley. Dichos reglamentos, una vez aprobados por el pleno del Tribunal y autorizados por su Presidente, se publican en el Diario Oficial El Peruano.

Artículo 3°.- Atribución exclusiva
En ningún caso se puede promover contienda de competencia o de atribuciones al Tribunal respecto de los asuntos que le son propios de acuerdo con la Constitución y la presente Ley.
El Tribunal resuelve de oficio su falta de competencia o de atribuciones.

Publicación en el diario oficial *El Peruano* de la ley N° 28301, Ley Orgánica del tribunal Constitucional.

criterios con los órganos del Poder Judicial, fortalecer la predictibilidad en la aplicación del sistema jurídico³⁸. De hecho, cuando se encontraba en vigor la ley orgánica anterior, ya existían críticas en la doctrina nacional en relación con el hecho de que tanto la Constitución de 1993, como la normatividad legal hubiesen persistido en definir al Tribunal Constitucional como órgano de control de la Constitución en lugar de considerarlo como su supremo intérprete, fórmula que se adoptará, precisamente, en la Ley 28301³⁹.

Otra de las innovaciones de este cuerpo legal será la creación de un Centro de Estudios Constitucionales, órgano de naturaleza académica que tendrá como finalidad el cumplimiento de los objetivos del Tribunal Constitucional. Como lo recordó Javier Alva Orlandini, expresidente del Tribunal Constitucional, este intercambio científico resultaba conveniente en lo que respecta a la difusión de las sentencias, “tanto para que se conozca debidamente los fundamentos de las mismas, cuanto para que, si fuera el caso, sea modificada la jurisprudencia, tal como lo previene la propia Ley Orgánica del Tribunal”⁴⁰.

Ahora bien, la implementación de esta entidad, dada su envergadura, será desarrollada en el siguiente acápite.

V.6. LA CREACIÓN DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

La ley 28301 reguló, por primera vez a través de una norma de jerarquía legal, las funciones del denominado Centro de Estudios Constitucionales. La ley orgánica anterior, que regulaba el funcionamiento del Tribunal Constitucional, cuyas funciones empezaron a ejercerse en el año 1996, no había previsto la existencia de una entidad de corte académico, lo cual recién empezará a discutirse a propósito de una recomendación de la Misión para el Fortalecimiento Institucional de la Justicia en el Perú del Programa de las Naciones Unidas

38 Montoya, Víctor; Quispe, Carlos; y Chilo Evelyn. *El proceso de inconstitucionalidad en la jurisprudencia*. Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional, Lima 2015, p. 234.

39 Eguiguren, Francisco. “La jurisdicción constitucional en el Perú: algunas propuestas para la reforma constitucional”. En: López de Romaña, Javier; Bullard, Alfredo; Pizarro, Luis y Soto, Carlos (editores). *Homenaje a Jorge Avendaño*. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2004, p. 266.

40 Alva Orlandini, Javier. “El Tribunal Constitucional”. En: *Ius Et Veritas*, núm. 31, año 2005, p. 273.



Audiencia Pública en Moquegua el 9 de junio de 2005.

Fuente: *Centro de Documentación del Tribunal Constitucional.*

(PNUD) del año 2002⁴¹. Fue así que este centro recién se regulará, a nivel legal, mediante la Ley 28301.

En efecto, de conformidad con el artículo 22 de este cuerpo normativo, esta entidad se constituía como el órgano de investigación, académico y técnico de apoyo al desarrollo y cumplimiento de los objetivos del Tribunal Constitucional. Entre sus funciones se disponía la organización de cursos en ciencias constitucionales y derechos humanos. Del mismo modo, se precisó que su implementación no irrogaba gasto público distinto al previsto en su presupuesto. Su reglamento será aprobado a través de la Resolución Administrativa 019-2005-P-TC, la cual, entre sus disposiciones principales,

precisaba las funciones del Centro, los órganos que lo integraban (esto es, la Dirección General, la Dirección Ejecutiva y el Comité Ejecutivo), así como sus recursos. En todo caso, es importante recordar que la existencia misma del Centro de Estudios Constitucionales ya se encontraba registrada en otras fuentes. En efecto, en la Resolución Administrativa 034-2002-P/TC, de 5 de julio de 2002, se reconocía la existencia de un Centro de Estudios Constitucionales, el cual debía estar integrado por un director ejecutivo, un director de eventos, un Comité Consultivo y un equipo de tres consultores-investigadores⁴². Posteriormente, la Resolución Administrativa 096-P/TC, de fecha 15

41 Morales Saravia, Francisco. *El Tribunal Constitucional del Perú: organización y funcionamiento* Fondo Editorial de la Academia de la Magistratura, pág. 208. Este autor también recuerda que, en el informe elaborado por PNUD sobre la justicia en general, y sobre la justicia constitucional en particular, se sostuvo que “[e]l estado de la investigación y la enseñanza acerca del derecho público en general, y del derecho constitucional en particular, presenta un perfil muy irregular y un tanto caótico. Junto a sectores doctrinales de alto nivel que están al día de las últimas tendencias del derecho constitucional norteamericano y europeo, se observan graves carencias de cultura constitucional en los niveles inferiores de los operadores judiciales. Sería conveniente entonces el establecimiento de un Centro de Estudios Constitucionales dirigido por el Tribunal Constitucional, que sea el encargado de investigar y capacitar tanto a jueces ordinarios como actualizar a los magistrados y letrados del Tribunal Constitucional con base en investigaciones recientes en materia de derechos fundamentales y derecho constitucional”. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *De la exclusión a la confianza, mediante el acceso a la justicia*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Ministerio de Justicia-República del Perú, Lima, 2002, pág. 46.

42 Artículo 87 de la Resolución Administrativa 034-2002-P/TC.

de julio de 2003, y que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Tribunal Constitucional, también preveía la existencia de este organismo⁴³.

En todo caso, lo cierto es que el Centro de Estudios Constitucional inició sus actividades, de forma plena, en el año 2004. El primer director designado fue el magistrado Magdiel Gonzales Ojeda, el cual fue posteriormente sucedido por el magistrado César Landa Arroyo. Posteriormente, en el año 2007, empezaron a desarrollarse diversos eventos académicos a nivel descentralizado, particularmente en Tarapoto y Tumbes, a fin de impulsar la labor y el reconocimiento de sus funciones⁴⁴. Es importante recordar⁴⁵ que, recién durante el año 2009, durante el mandato del presidente Juan Vergara Gotelli, se pudo recuperar un inmueble del TC ubicado en la calle Los Cedros en el distrito de San Isidro⁴⁶ y destinarlo, previa remodelación, para el Centro de Estudios Constitucionales⁴⁷. Del mismo modo, en ese año se asignaron tres asesores jurisdiccionales a fin que puedan asumir las tareas previstas para las direcciones.

V.7. LOGROS INSTITUCIONALES DE ESTE PERIODO

La aprobación del Código Procesal Constitucional y de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en el año 2004 permitieron mejorar la eficiencia de la producción de la entidad, aunque, ciertamente, existieron períodos en los que la resolución de causas se vio afectada por hechos fortuitos como la repentina partida de los magistrados Rey Terry y Aguirre Roca, así como la renuncia de la magistrada Delia Revoredo.

En todo caso, es indudable que la producción del Tribunal Constitucional mejoró ostensiblemente con ocasión de las modificaciones normativas. Sin embargo, también la adopción de medidas de gestión

interna contribuyó a mejorar la eficiencia y la calidad de las decisiones. Como destacó Javier Alva Orlandini, expresidente de la entidad, en los años 2003 y 2004, el Tribunal expidió “cerca de nueve mil sentencias en procesos de inconstitucionalidad, conflictos de competencia y acciones de garantía. Se ha superado, por lo tanto, holgadamente el total de sentencias dictadas en los años 2000, 2001 y 2002, en gran medida como consecuencia del funcionamiento de dos salas”⁴⁸.

El detalle de la productividad del Tribunal Constitucional en el periodo previo a la adopción del Código Procesal Constitucional y la nueva Ley Orgánica del Tribunal Constitucional se puede apreciar en el siguiente cuadro⁴⁹:

De esta información se desprende que en el año 2001 se resolvieron 1585 expedientes; en el 2002, 3094 expedientes; en el año 2003, 3822 expedientes; y, en el año, 2004, un total de 5104 expedientes. La considerable diferencia en la producción entre el año 2002 y 2003 se debió, como se ha mencionado, a la celebración de audiencias públicas a nivel de las Salas conformadas por tres magistrados, lo que permitió resolver las causas con mayor celeridad al exigirse una cantidad menor de votos para hacer sentencia. La distribución del Tribunal en un Pleno y dos Salas se reglamentó en la Resolución Administrativa 33-2003-P-TC, que modifica el Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional, y cuyo artículo 5 disponía que “[p]ara conocer, en última y definitiva instancia, las resoluciones denegatorias de acciones de amparo, *habeas corpus*, *habeas data* y cumplimiento, iniciadas ante los jueces respectivos, el Tribunal está constituido por dos Salas, cada una integrada por tres magistrados designados por el Pleno”. Esto suponía una modificación importante, ya que, con anterioridad a dicha regulación, el Tribunal

43 El artículo 28 disponía que las funciones del Centro de Estudios Constitucionales eran, en esencia, las mismas que las dispuestas en el artículo 86 de la Resolución Administrativa 034-2002-P/TC.

44 Sobre ello, se puede consultar la nota de prensa que publicó el Tribunal Constitucional en el marco del vigésimo aniversario de la institución. Este documento se puede consultar en el siguiente enlace: <https://www.tc.gob.pe/institucional/notas-de-prensa/tribunal-constitucional-conmemorovigesimo-aniversario-del-centro-de-estudios-constitucionales/>

45 Los detalles sobre el funcionamiento inicial del Centro de Estudios Constitucionales se pueden consultar en: Morales Saravia, Francisco (2014). *El Tribunal Constitucional del Perú: organización y funcionamiento*. Lima: Fondo Editorial de la Academia de la Magistratura, pág. 213.

46 En la actualidad, el Centro de Estudios Constitucionales opera en este mismo inmueble.

47 La *Memoria* publicada por el Centro de Estudios Constitucionales ese mismo año precisa que la fecha de la inauguración fue el 30 de abril de 2009. El documento se puede consultar en el siguiente enlace: <https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2018/09/memoria-2009-1.pdf>

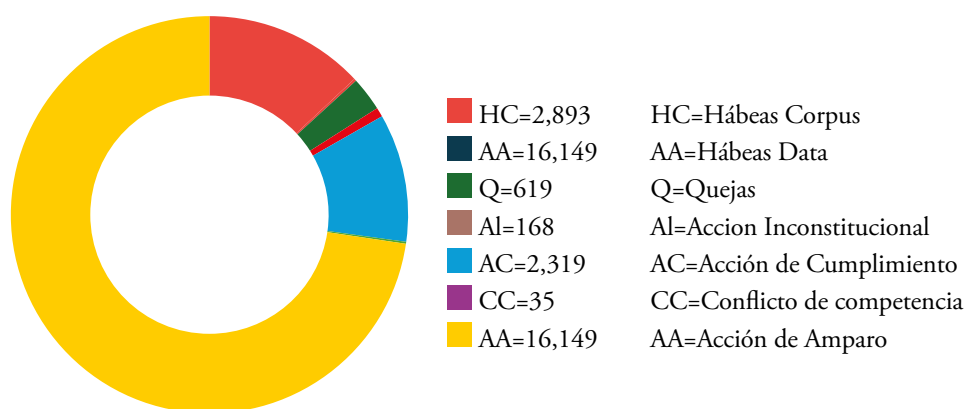
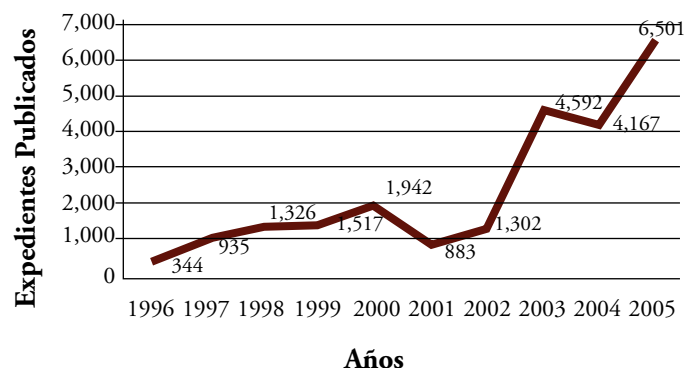
48 Alva Orlandini, Javier (2005). “El Tribunal Constitucional”. En: *Ius Et Veritas*, núm. 31, año 2005, p. 273.

49 El cuadro corresponde a la *Memoria* presentada por el presidente del Tribunal Constitucional, el magistrado Javier Alva Orlandini, para el año 2005.

Resumen de Expedientes Publicados (1996-2005)

Años	HC	HD	Q	AI	AC	CC	AA	Total
1996	155	5	167	24	24	0	853	1,228
1997	157	1	264	8	74	2	1,049	1,555
1998	123	5	79	4	115	3	913	1,242
1999	170	2	45	6	104	2	1,042	1,371
2000	188	5	48	8	115	1	1,074	1,479
2001	225	2	48	18	310	3	979	1,585
2002	537	7	93	16	201	4	2,236	3,094
2003	666	9	220	24	342	13	2,548	3,822
2004	506	11	187	54	644	5	3,697	5,104
2005	907	12	350	30	1,630	6	6,911	9,846
Total	3,634	59	1,501	192	3,559	39	21,302	30,286

Expedientes Publicados a Resumen 1996-2005



Constitucional solo resolvía controversias cuando se convocaba al Pleno⁵⁰.

Ahora bien, es importante contrastar estos números con los que se generaron con la adopción del Código Procesal Constitucional y la nueva Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. En el cuadro, se aprecia un considerable aumento en la resolución de causas con la entrada en vigencia de la referida normatividad, ya que, de resolverse un total de 5104 expedientes en el año 2004, se pasó a 9846 expedientes en el año 2005. Sin embargo, esta suma, ya de por sí elevada, se aumentó a 10 500 expedientes en el año 2006, conforme se aprecia en el siguiente cuadro⁵¹:

Una variable importante para el aumento de casos resueltos se relaciona con la adopción de precedentes vinculantes, los cuales permitieron establecer reglas

claras y precisas para la tramitación de los procesos constitucionales. Se ha señalado, en relación con este punto, lo siguiente:

[a]sí, a mediados del año 2005, con un nuevo Código Procesal Constitucional vigente desde el primero de diciembre de 2004, el Tribunal estableció precedentes sobre los criterios de procedibilidad de las demandas en materia previsional, laboral y de cumplimiento. Nos referimos, entre otras, a las sentencias recaídas en el denominado caso Anicama (expediente 1417-2005-AA/TC), en el caso Baylón (expediente 0206-2005-AA/TC) y en el caso Villanueva (expediente 0168-2005-AC/TC). Estos precedentes permitieron derivar las causas que

50 En efecto, en la Resolución Administrativa 080-1997-P/TC, la cual aprobó el Reglamento de Organización y Funciones del Tribunal Constitucional y que fue publicada el 16 de octubre de 1997, se disponía, en el artículo 6, que el “Tribunal Constitucional está integrado por siete miembros y actúa en Pleno, con el *quorum* que le señala su Ley Orgánica”.

51 El cuadro corresponde a la *Memoria* presentada por el presidente del Tribunal Constitucional, el magistrado Víctor García toma, para el año 2006, y se encuentra consignado en la página 89 del referido documento.



Audiencia Pública en Tacna el 3 de marzo de 2006.

Fuente: *Centro de Documentación del Tribunal Constitucional.*

se ventilaban en los procesos constitucionales a la sede ordinaria (laboral o contencioso-administrativa) y dictar las pautas para que se escoja adecuadamente la vía idónea al momento de interponer las demandas⁵².

Esto supuso, consecuentemente, que las respuestas brindadas por el Tribunal a los casos que se sometían a su conocimiento fuesen más inmediatas. De hecho, también estos pronunciamientos permitieron distinguir, con mayor claridad, cuándo era posible articular algún reclamo ante la justicia constitucional y cuándo correspondía acudir a la vía ordinaria. Si a ello añadimos, como ya se señaló, que es una época de fructífera jurisprudencia en materia de derechos fundamentales y de innovaciones de índole procesal, las cuales, en esencia, perduran hasta el día de hoy, resulta posible afirmar que el periodo que se desarrolló entre los años 2001 y 2005 fue determinante para el posicionamiento del Tribunal Constitucional.

Cuadro N.º 6
Expedientes Resueltos en el Año 2006

Procesos	Total (I)
Inconstitucionalidad	34
Hábeas Corpus	723
Amparo	7.173
Hábeas Data	9
Cumplimiento	2.237
Competencial	5
Quejas	319
Total	10.500

^(I) Proyección al 15 de diciembre de 2006 con datos al 30 de noviembre del mismo año

Fuente: Oficina de Planeamiento y Presupuesto
Elaboración: Secretaría Relatoría

52 El cuadro corresponde a la *Memoria* presentada por el presidente del Tribunal Constitucional, el magistrado Víctor García Toma, para el año 2006, y se encuentra consignado en la página 79 del referido documento.

BLIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. (2004). *Código Procesal Constitucional, comentarios, exposición de motivos, dictámenes e índice analítico*. Lima: Editorial Palestra, p.19.
- Abad, Samuel (2004). *El proceso constitucional de amparo*. Lima: Gaceta Jurídica, p. 552.
- Alva Orlandini, Javier (2005). “El Tribunal Constitucional”. En: *Ius Et Veritas*, núm. 31, año 2005, p. 273.
- Bernales, Enrique (1999). *La Constitución de 1993. Análisis Comparado*. Lima: Constitución y Sociedad, p. 838.
- Blume, Ernesto (2004). “El Código Procesal Constitucional”. En: *Derecho y Sociedad*, núm. 23, p. 119.
- Castillo Córdova, Luis (2006). “Primer Código Procesal Constitucional de alcance nacional en Latinoamérica. Comentarios a la Ley 28237”. En: *Cuestiones Constitucionales*, núm. 14, p. 303.
- Centro de documentación e Investigación (CDI) del Lugar de la Memoria, la Tolerancia y la Inclusión Social, sobre la renuncia del magistrado José García Marcelo.
- Comisión Especial del Congreso, Informe del presidente de la Comisión Henry Pease García, sobre elección de candidatos aptos para ser elegidos miembros del Tribunal Constitucional, p. 18.
- Congreso de la República, Resolución Legislativa N° 018-2004-CR del 15 de diciembre de 2004.
- Congreso de la República, Resolución Legislativa N° 024-2005-CR del 13 de julio de 2006.
- Congreso de la República, expedientes relativos a los procesos de selección de magistrados del Tribunal Constitucional se encuentran digitalizados y pueden ser descargados en el siguiente enlace: https://www.congreso.gob.pe/carpetatematica/2018/carpeta_187/23464-expedientes-de-procesos-de-eleccion-de-magistrados/
- Congreso de la República, Resolución 007-2000-CR, de fecha 17 de noviembre del año 2000. El documento se puede consultar en: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/2E0BEE4FCE55EC-C705257B72006C3C86/\\$FILE/Proyecto_de_Ley_01608_2001.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/2E0BEE4FCE55EC-C705257B72006C3C86/$FILE/Proyecto_de_Ley_01608_2001.pdf)
- Corte Suprema de la República, Sentencia de fecha 3 de julio de 2003, expedida por la Sala Penal Especial de la Corte Suprema de justicia de la República. El contenido de la sentencia se puede revisar en el siguiente enlace: https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/CorteSuprema/s_cortes_suprema_home/as_poder_judicial/as_corte_suprema/as_salas_supremas/as_sala_penal_permanente/sala_penal_especial/as_sentencias_importantes/as_2003/
- Corte Suprema de la República, Sentencia de fecha 30 de noviembre de 2005, expedida por la Sala Penal Especial de la Corte Suprema de justicia de la República. La sentencia condenatoria se puede consultar en el siguiente enlace: <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/6415d2004bd46c9eb8e3f940a5645add/AV.+02-2004+-+30.11.2005.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=6415d2004bd46c9eb8e3f940a5645add>
- Diario La República del 2 de mayo de 2004, en el que informa que el magistrado Guillermo Rey Terry, falleció a causa de un paro cardíaco. El documento se puede consultar en: <https://larepublica.pe/politica/363531-magistrado-del-tc-guillermo-rey-fallece-de-paro-cardiaco>
- Diario La República del 20 de junio de 2004, en el que informa que el magistrado Manuel Aguirre Roca, falleció a causa de una afección cardíaca. El documento se puede consultar en: <https://larepublica.pe/politica/361891-fallecio-jurista-manuel-aguirre-roca-miembro-del-tribunal-constitucional>
- Eguiguren, Francisco (2007). “El amparo como proceso ‘residual’ en el Código Procesal Constitucional peruano: una opción riesgosa pero indispensable”. En: *Pensamiento Constitucional*, número 12, p. 239.
- Eguiguren, Francisco (2004). “La jurisdicción constitucional en el Perú: algunas propuestas para la reforma constitucional”. En: López de Romaña, Javier; Bullard, Alfredo; Pizarro, Luis y Soto, Carlos (editores). *Homenaje a Jorge Avendaño*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, p. 266.
- Eto Cruz, Gerardo (2013). *Constitución y procesos constitucionales*. Tomo II. Lima: ADRUS D&L Editores, p. 25

García Belaunde, Domingo (2021). “Los orígenes del precedente constitucional en el Perú”. En: *Revista Peruana de Derecho Constitucional*, número 13, p. 244.

García Belaunde, Domingo (2005). “El Nuevo Código Procesal Constitucional en el Perú”, En: *Provincia*, p. 410.

García Belaunde, Domingo (2005). “El Nuevo Código Procesal Constitucional en el Perú”. En: *Provincia*, pps. 402 y 408.

Gutiérrez Ticse, Gustavo (2023). Comentarios al nuevo Código Procesal Constitucional. Lima: Grijley, p. 27.

Huerta Guerrero, Luis y Beltrán, Cecilia (2005). *Jurisprudencia, magistratura y procesos constitucionales en el Perú: un balance sobre su desarrollo en el año 2004*. Lima: Comisión Andina de Juristas, pp. 139 y siguientes.

Landa, César (2006). “Tribunal Constitucional y Poder Judicial: una perspectiva desde el derecho procesal constitucional”. En: *Ius Et Veritas*, núm. 32, p. 261.

Landa Arroyo, César (2010). “Los precedentes constitucionales: el caso del Perú”. En: *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 14, p. 216.

Montoya, Víctor; Quispe, Carlos; y Chilo Evelyn (2015). *El proceso de inconstitucionalidad en la jurisprudencia*. Lima: Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional, p. 234.

Morales Saravia, Francisco (2014). *El Tribunal Constitucional del Perú: organización y funcionamiento*. Lima: Fondo Editorial de la Academia de la Magistratura, págs. 86, 208 y 213.

Panamericana Televisión, entrevista a Delia Revoredo. La entrevista se puede consultar en: <https://panamericana.pe/politica/9505>

Tribunal Constitucional, *Memoria* publicada por el Centro de Estudios Constitucionales ese mismo año precisa que la fecha de la inauguración fue el 30 de abril de 2009. El documento se puede consultar en el siguiente enlace: <https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2018/09/memoria-2009-1.pdf>

Tribunal Constitucional, *Memoria* presentada por el presidente del Tribunal Constitucional, el magistrado Javier Alva Orlandini, para el año 2005.

Tribunal Constitucional, *Memoria* presentada por el presidente del Tribunal Constitucional, el magistrado Víctor García toma, para el año 2006, sobre el aumento de expedientes en el año 2006, p. 89.

Tribunal Constitucional, *Memoria* presentada por el presidente del Tribunal Constitucional, el magistrado Víctor García Toma, para el año 2006, sobre los precedentes vinculantes que permitió derivar los procesos constitucionales a la sede ordinaria, p.79.

Tribunal Constitucional, *Memoria* del presidente Guillermo Rey Terry, presentada el 10 de diciembre del año 2002. El documento se puede consultar en: <https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2018/09/memoria-2002.pdf>

Tribunal Constitucional, nota de prensa que se publicó en el marco del vigésimo aniversario de la institución, documento que se puede consultar en el siguiente enlace: <https://www.tc.gob.pe/institucional/notas-de-prensa/tribunal-constitucional-conmemoro-vigesimo-aniversario-del-centro-de-estudios-constitucionales/>

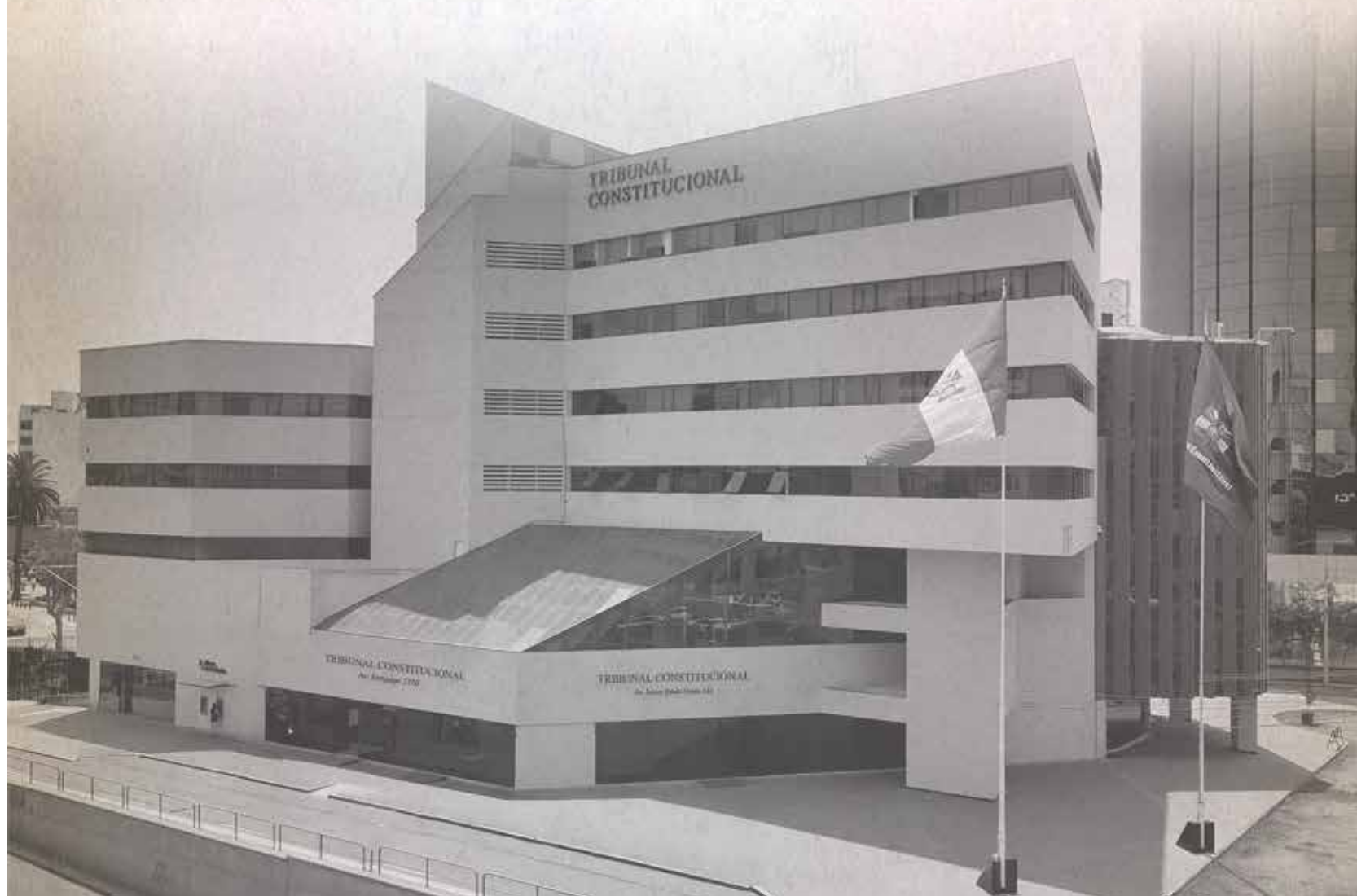
Tribunal Constitucional, Resolución Administrativa 080-1997-P/TC, publicada el 16 de octubre de 1997, que aprobó el Reglamento de Organización y Funciones del Tribunal Constitucional.

Tribunal Constitucional, Resolución Administrativa 034-2002-P/TC, de fecha 5 de julio de 2022, que estableció las funciones del Centro de Estudios Constitucionales

Tribunal Constitucional, Resolución Administrativa 047-2005-P/TC, de fecha 17 de junio de 2005, por la que se aceptó la renuncia de la magistrada Delia Revoredo Marsano. Se puede consultar la aceptación de la renuncia en el siguiente enlace: <https://www.tc.gob.pe/institucional/notas-de-prensa/not-81fd2c7784955fb2a14587a50fd31a7e/>

CAPÍTULO VI

El Tribunal Constitucional y la construcción del Estado constitucional en el periodo 2007-2025



Ceremonia por el
trigésimo aniversario
del Tribunal
Constitucional el 24
junio de 2026



Pleno del Tribunal Constitucional en audiencia pública en 2026

CAPÍTULO VI

El Tribunal Constitucional y la construcción del Estado constitucional en el periodo 2007-2025

VI.1. EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA Y LOS PROBLEMAS EN LA DESIGNACIÓN DE LOS MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El periodo comprendido entre 2007 y 2025 coincide con una etapa de continuidad democrática particularmente significativa en la historia constitucional del Perú, caracterizada por la vigencia ininterrumpida del orden constitucional y la sucesión regular de gobiernos democráticamente elegidos. En ese contexto, el Tribunal Constitucional se consolidó como uno de los pilares del Estado constitucional, en su condición de *órgano de cierre del sistema de justicia constitucional y supremo intérprete de la Constitución*. Desde esta posición ejerce el control de constitucionalidad de las leyes, garantiza la tutela jurisdiccional de los derechos fundamentales y resuelve los conflictos de competencia o de atribuciones entre los órganos constitucionales del Estado.

En este marco, la designación de los magistrados del Tribunal Constitucional —mecanismo que asegura la renovación periódica de la composición del colegiado— adquiere una especial relevancia. De conformidad con el artículo 201 de la Constitución, los magistrados ejercen un mandato de cinco años, cuyo vencimiento exige la elección de quienes deban reemplazarlos. La estabilidad y legitimidad en la integración del Tribunal inciden directamente en el funcionamiento del Estado constitucional, así como

en la eficacia del control de constitucionalidad y en la tutela efectiva de los derechos fundamentales.

La Constitución confiere al Congreso de la República la competencia exclusiva para designar a los magistrados del Tribunal Constitucional. Esta potestad presenta una naturaleza compleja, en la que confluyen una dimensión jurídica —derivada de los requisitos y procedimientos establecidos normativamente— y una dimensión política, inherente al carácter representativo y plural que define al Parlamento como foro de la democracia y que confiere precisamente por ello la legitimidad de designación de los magistrados del Tribunal Constitucional.

Durante el periodo 2007-2025, el ejercicio de esta competencia —designación de los magistrados del Tribunal Constitucional— presentó diversas incidencias: procedimientos de elección frustrados, designaciones dejadas sin efecto, recomposición de comisiones especiales y renunciaciones de candidatos. Esta situación provocó retrasos significativos en la renovación de los magistrados, prolongó la permanencia de un número considerable de magistrados con el mandato vencido y generó tensiones en torno a la legitimidad institucional del propio Tribunal Constitucional¹. Asimismo, dio lugar

1 Baamonde pone de relieve que los retrasos en la renovación de magistrados del Tribunal Constitucional, derivados de su elección por el Parlamento, constituyen un problema estructural que afecta la legitimidad y eficacia del órgano. Baamonde Gómez, Laura. 2019. *La Magistratura Constitucional en España e Italia. Selección, aspectos temporales del mandato y estatuto jurídico*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.



Audiencia de Pleno del Tribunal Constitucional realizada en la sede institucional del Centro de Lima en el año 2006. Presidía Víctor García Toma.

Fuente: *Centro de Documentación del Tribunal Constitucional*

a sucesivas modificaciones de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

En efecto, los procesos de elección de magistrados del Tribunal Constitucional en este periodo se desarrollaron en un marco normativo cambiante, dentro del que es posible distinguir tres etapas: la primera (2007–2010), caracterizada por un procedimiento de designación parlamentaria regulado principalmente por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional; la segunda (2012–2020), configurada a partir de las reformas introducidas por las Leyes 29882 y 29926, que incorporaron la modalidad especial de convocatoria por invitación; y la tercera (2020–2025), estructurada en torno a un modelo meritocrático basado en el concurso público de méritos instaurado por la Ley 31031.

Desde esta perspectiva, la evolución de los procedimientos de designación de magistrados entre 2007 y 2025 revela las persistentes dificultades del Congreso de la República para renovar, de manera oportuna y consensuada, la composición del Tribunal Constitucional, lo que constituye uno de los rasgos más significativos de la historia del Tribunal en este periodo.

VI.2. LA FRUSTRADA ELECCIÓN DE JAVIER RÍOS CASTILLO

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 201 de la Constitución, el Tribunal Constitucional está integrado por siete miembros elegidos por un mandato de cinco años. La designación de

los magistrados de esta Alta Corte de justicia constituye una de las competencias constitucionales más relevantes del Congreso de la República, en tanto incide directamente en el funcionamiento del órgano encargado del control de constitucionalidad.

Entre 2007 y 2025, el Congreso de la República puso en marcha diversos procesos de elección de magistrados del Tribunal Constitucional. En ese contexto, en 2007 vencía el mandato de cuatro magistrados, circunstancia que fue comunicada por el presidente del Tribunal Constitucional, César Landa Arroyo, a la presidenta del Congreso, Mercedes Cabanillas Bustamante, del Partido Aprista, mediante Oficio 005-2007-P/TC, del 8 de enero de 2007, en el que informa que los mandatos de los magistrados Magdiel Gonzales Ojeda, Javier Alva Orlandini, Juan Bautista Bardelli Lartirigoyen y Víctor García Toma, vencían el 9 de junio de 2007².

En sesión del 19 de enero de 2007, el Pleno del Congreso aprobó la conformación de la Comisión Especial encargada de la selección de postulantes a magistrados del Tribunal Constitucional (en adelante, Comisión Especial), integrada por los congresistas Pastor Valdivieso (APRA-Partido Aprista Peruano), quien lo presidió, Falla La Madrid (APRA-Partido Aprista Peruano), Otárola Peñaranda (NUPP-Nacionalista Unión por el Perú), Espinoza Ramos (NUPP-Nacionalista Unión por el Perú), Raúl Castro Stagnaro (UN-Unidad Nacional), Sousa Huanambal (AF-Alianza para el Futuro) y Lescano Ancieta (AP-Alianza Parlamentaria)³. Dicha Comisión fue instalada el 24 de enero de 2007⁴.

El mismo 24 de enero de 2007, la Comisión Especial aprobó el texto de la convocatoria pública. Esta —siguiendo un patrón observado en procesos

anteriores— remitió de manera general a los requisitos previstos en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. La convocatoria fue publicada entre los días 29 de enero y 2 de febrero de 2007 en el *Diario Oficial El Peruano*, el diario *El Comercio* y la página web del Congreso de la República⁵.

Se presentaron setenta y dos postulantes. Durante la etapa de tachas se formularon observaciones contra cinco candidatos, de los cuales dos fueron excluidos por impedimentos legales previstos en la legislación vigente⁶. Por acuerdo de la Comisión Especial, las entrevistas personales tuvieron carácter reservado, decisión que fue justificada en la protección de la intimidad de los postulantes. Esta modalidad, sin embargo, suscitó cuestionamientos relativos a la falta de transparencia del procedimiento⁷.

Concluida la etapa de evaluación, la Comisión Especial acordó presentar al Pleno del Congreso la propuesta de cuatro candidatos. En la sesión plenaria del 13 de junio de 2007, el presidente de la Comisión Especial, Pastor Valdivieso, dio cuenta ante el Pleno del Congreso del trabajo realizado por dicho órgano, precisando que el proceso había concluido con la selección de diecisiete postulantes finalistas. No se produjo debate, al estimarse que el contenido del informe había sido puesto previamente en conocimiento de los congresistas. La votación se realizó en bloque, y se proclamó magistrados del Tribunal Constitucional a Luis Alarcón Quintana, Gerardo Eto Cruz, Vladimir Paz de la Barra y Javier Ríos Castillo⁸. El siguiente cuadro presenta los resultados de la votación:

La expedición de las resoluciones legislativas de nombramiento quedó pendiente. Al día siguiente de la votación parlamentaria, la revista *Caretas* y otros medios de comunicación difundieron una

2 Congreso de la República, “Expediente virtual parlamentario. Acuerdo para la conformación de la comisión evaluadora para los miembros del Tribunal Constitucional”, 9 de enero de 2007, p.1.

3 Congreso de la República del Perú. Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria de 2006, 25ª B Sesión (Matinal), 19 de enero de 2007, pp. 2458-2462.

4 Congreso de la República, “Expediente virtual parlamentario. Informe Preliminar Comisión Especial encargada de la selección de postulantes a magistrados del Tribunal Constitucional”, 13 de agosto de 2007, p. 2.

5 Congreso de la República, “Expediente virtual parlamentario. Informe Preliminar Comisión Especial encargada de la selección de postulantes a magistrados del Tribunal Constitucional”, *Op.Cit.*, p. 5.

6 *Ibid.*, pp. 6-15.

7 *Ibid.*, p. 16.

8 Congreso de la República del Perú. Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria de 2006, 16ª Sesión (matinal), 13 de junio de 2007, pp. 1790-1792.

Votación en el Pleno del Congreso de la República de fecha 13 de junio de 2007				
Candidato	Votos a favor ⁹	Votos en contra	Abstenciones	Resultado
Javier Jesús Ríos Castillo	84	20	3	Elegido
Luis Augusto Alarcón Quintana	84	20	3	Elegido
Vladimir Paz de la Barra	84	20	3	Elegido
Gerardo Eto Cruz	84	20	3	Elegido

Fuente: elaboración propia con base en el Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria de 2006, 16ª Sesión (matinal), 13 de junio de 2007, Congreso de la República.

fotografía en la que el recientemente elegido Javier Ríos Castillo aparecía participando en un almuerzo en un restaurante miraflorentino con dos personajes controvertidos por supuestos vínculos con el exasesor del Servicio de Inteligencia Nacional, Vladimiro Montesinos Torres¹⁰.

Ante la repercusión pública del hecho, Ríos Castillo dirigió al Congreso de la República una comunicación formal —con fecha 14 de junio de 2007— en la que manifestó su decisión de declinar la designación¹¹. Ese mismo día, el Pleno sometió la declinación a votación y acordó dejar sin efecto la elección en lo que respecta al citado candidato.

Durante el debate parlamentario, la presidenta del Congreso declaró que correspondía revisar la votación realizada el 13 de junio¹². La crisis política no concluyó con la aceptación de la declinación, pues en los siguientes días se abrió un debate parlamentario sobre la legitimidad del procedimiento de elección.

En ese contexto, la Junta de Portavoces, en sesión del 18 de junio de 2007, acordó que el proceso de elección se retrotrajera al estado previo a la votación, cuando se había determinado la lista de dieciséis candidatos finalistas, así como ante el Pleno la reconsideración del acuerdo adoptado el 13 de junio¹³. En la sesión del 20 de junio de 2007, el Pleno del Congreso aprobó el acuerdo de la Junta de Portavoces que dispuso *dejar sin efecto*, por vía de reconsideración, la votación de la elección de magistrados del Tribunal Constitucional del 13 de junio. La decisión se adoptó en un contexto en el que la designación aún no se encontraba jurídicamente perfeccionada, en tanto no se habían expedido las resoluciones legislativas ni se había cursado comunicación oficial al Tribunal Constitucional para la juramentación¹⁴.

De este modo, el primer procedimiento parlamentario de renovación de magistrados del Tribunal Constitucional iniciado en 2007 quedó sin efecto. Esta situación obligó al Congreso a retrotraer el procedimiento y reabrir la fase de elección, cuyo desenlace se produjo en el segundo semestre de ese mismo año con la elección de nuevos magistrados.

La controversia generada en torno a la frustrada elección de Javier Jesús Ríos Castillo en junio de 2007 trascendió el ámbito político-institucional y se judicializó mediante la activación de la jurisdicción constitucional por iniciativa del propio candidato. El conflicto se configuró como un proceso constitucional dirigido a cuestionar los efectos de la votación parlamentaria que lo había declarado elegido y que posteriormente fue dejada sin efecto mediante una reconsideración¹⁵.

9 En la sesión plenaria del 13 de junio de 2007, la presidenta del Congreso señala: “Se deja constancia del voto favorable de las congresistas Supa Huamán y Huancahuari Páucar”. Congreso de la República del Perú. Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria de 2006, 16ª Sesión (matinal), 13 de junio de 2007, p. 1792.

10 Medrano, Oscar. “Sorpresa, sorpresa. Agustín Mantilla almuerza en secreto con operador del ‘Doc’ y dos jefes militares en actividad”, Revista *Caretas*, núm.1980, 14 de junio de 2007, pp. 10-11.

11 Congreso de la República, “Expediente virtual parlamentario. Renuncia del señor Ríos Castillo a su elección como magistrado del Tribunal Constitucional”, 14 de junio de 2007, pp. 25-26.

12 Congreso de la República del Perú. Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria de 2006, 17ª Sesión (matinal), 14 de junio de 2007, pp. 1818-1829.

13 Congreso de la República, Acta de la 56ª Sesión de la Junta de Portavoces, Acuerdo de la Junta de Portavoces n.º 151-2006-2007, 18 de junio de 2007, p. 1.

14 Congreso de la República del Perú. Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria de 2006, 18ª Sesión (matinal), 20 de junio de 2007, pp. 1906-1927.

15 *Ibid.*, p. 1927.

En ese contexto, Javier Jesús Ríos Castillo interpuso demanda de amparo contra el Congreso de la República, solicitando que se reconozca la validez, vigencia y eficacia de la votación efectuada el 13 de junio de 2007 y, en consecuencia, se ordene la expedición y publicación de la correspondiente resolución legislativa de nombramiento, así como la comunicación al Tribunal Constitucional para la toma de juramento. En su demanda alegó la vulneración de sus derechos al debido proceso, de defensa, de participación en la vida pública, de petición y al goce de las prerrogativas inherentes al cargo de magistrado constitucional. Asimismo, solicitó la concesión de una medida cautelar orientada a suspender los efectos del acuerdo parlamentario adoptado mediante reconsideración y a preservar los efectos jurídicos de la votación¹⁶.

Agotada la vía judicial ordinaria, el demandante interpuso recurso de agravio constitucional contra dicha decisión, dando lugar al pronunciamiento del Tribunal Constitucional como órgano de cierre del sistema de justicia constitucional. Mediante la sentencia recaída en el Expediente 00265-2012-PA/TC, el Tribunal declaró improcedente la demanda. En su pronunciamiento, precisó que los procedimientos de selección y elección de magistrados constitucionales se estructuran en etapas sucesivas con preclusión y que, en el caso concreto, la elección del recurrente no llegó a consolidarse jurídicamente, en tanto no se expidió la resolución legislativa de nombramiento ni se produjo la comunicación institucional correspondiente para la toma de juramento. Asimismo, destacó que el propio actor puso a disposición del Pleno del Congreso su declinación, que fue aceptada por el Parlamento en ejercicio de sus competencias constitucionales, por lo que no llegó a adquirir la titularidad del derecho invocado. En consecuencia, al haber concluido el procedimiento con la elección de otros magistrados, la eventual afectación alegada había devenido en

irreparable, configurándose la sustracción de la materia¹⁷.

Este episodio evidenció, además, cómo la crisis política originada por la elección frustrada de junio de 2007 trascendió el ámbito parlamentario y se proyectó en el plano judicial, dando lugar a una controversia constitucional de especial relevancia. Sin embargo, más allá de su judicialización posterior, el desenlace inmediato de esta crisis fue que el proceso de renovación de magistrados del Tribunal Constitucional quedó inconcluso, lo que obligó al Congreso de la República a retrotraer el procedimiento y reanudar la elección en los meses siguientes.

VI.3. LA ELECCIÓN DEL MAGISTRADO RICARDO BEAUMONT CALLIRGOS EN EL AÑO 2007

La decisión del Congreso de la República de dejar sin efecto la elección de magistrados realizada el 13 de junio de 2007 —en la que había designado a Luis Augusto Alarcón Quintana, Gerardo Eto Cruz, Vladímir Paz de la Barra y Javier Jesús Ríos Castillo— determinó la continuación del procedimiento, que debía retomarse a partir de la relación de postulantes previamente evaluados por la Comisión Especial¹⁸.

En la sesión plenaria de 27 de junio de 2007, los dieciséis postulantes que, a juicio de la Comisión, reunían las condiciones y el perfil necesarios para ser elegidos magistrados del Tribunal Constitucional fueron sometidos a votación de manera individual, siguiendo el orden establecido en el ranking ponderado establecido por la Comisión Especial¹⁹. Como resultado de este proceso, únicamente Ricardo Arturo Beaumont Callirgos alcanzó el número de votos requerido para ser elegido magistrado del Tribunal Constitucional²⁰. El siguiente cuadro muestra los resultados de la votación:

16 Demanda de amparo interpuesta por Javier Jesús Ríos Castillo contra el Congreso de la República, Quinto Juzgado Constitucional de Lima, 2009.

17 Tribunal Constitucional, Resolución recaída en el Expediente 00265-2012-PA/TC, publicada el 9 de mayo de 2012.

18 Congreso de la República del Perú. Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria de 2006, 18ª Sesión (matinal), 20 de junio de 2007, p. 1927.

19 Congreso de la República, “Expediente virtual parlamentario. Puntaje de evaluación de entrevista personal”, 20 de junio de 2007, pp. 38-39.

20 Congreso de la República del Perú. Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria de 2006, 20ª Sesión (matinal), 27 de junio de 2007, pp. 2162-2173.

Votación en el Pleno del Congreso de la República de fecha 27 de junio de 2007				
Candidato	Votos a favor	Votos en contra	Abstenciones	Resultado
Ricardo Arturo Beaumont Callirgos	97 ²¹	1	0	Elegido
Carlos Augusto Ramos Núñez	14	14	73	No elegido ²²
Ernesto Jorge Blume Fortini	13	10	77 ²³	No elegido
Gerardo Eto Cruz	44	0	57	No elegido ²⁴
Ernesto Julio Álvarez Miranda	58	9	34	No elegido ²⁵
Óscar Marco Urviola Hani	41	8	52 ²⁶	No elegido
Cilos Humberto Henríquez Franco	32	9	59	No elegido ²⁷
Fernando Alberto Calle Haye	47	7	45	No elegido ²⁸
María del Rocío Villanueva Flores	43	4	51	No elegido ²⁹
Vladimir Paz de la Barra	59	22	16	No elegido ³⁰
Camilo Nicanor Carrillo Gómez	38	9	52	No elegido ³¹
Luis Augusto Alarcón Quintana	74	13	14	No elegido ³²
Humberto Hilario Uchuya Carrasco	9	10	82	No elegido ³³
Julio Quintanilla Loaiza	5	68	28	No elegido ³⁴
Elvito Alimides Rodríguez Domínguez	12	6	83	No elegido ³⁵
Elías Mendoza Habersperger	44	10	46	No elegido ³⁶

Fuente: elaboración propia con base en el Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria de 2006, 20ª Sesión (matinal), 27 de junio de 2007, Congreso de la República.

- 21 En la sesión plenaria del 27 de junio de 2007, la presidenta del Congreso señala: “Se deja constancia del voto a favor de los congresistas Espinoza Cruz, Otárola Peñaranda, Vilchez Yucra y León Minaya”. Congreso de la República del Perú. Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria de 2006, 20ª Sesión (matinal), 27 de junio de 2007, p. 2163.
- 22 En la sesión plenaria del 27 de junio de 2007, la presidenta del Congreso señala: “Se deja constancia del voto en contra de la congresista Espinoza Cruz; y de la abstención de la congresista Vilca Achata”. *Ibid.*, p. 2163.
- 23 En la sesión plenaria del 27 de junio de 2007, la presidenta del Congreso señala: “Se deja constancia de la abstención de los congresistas Espinoza Cruz, Supa Huamán, Vilca Achata, Uribe Medina, Rebaza Martell y Vargas Fernández”. *Ibid.*, p. 2164.
- 24 En la sesión plenaria del 27 de junio de 2007, la presidenta del Congreso señala: “Se deja constancia del voto a favor de las congresistas Espinoza Cruz, Supa Huamán y Vilca Achata; y de la abstención de los congresistas Vargas Fernández y Rebaza Martell”. *Ibid.*, p. 2165.
- 25 En la sesión plenaria del 27 de junio de 2007, la presidenta del Congreso señala: “Se deja constancia del voto a favor de los congresistas Rebaza Martell y Vargas Fernández; y de la abstención de las congresistas Espinoza Cruz, Vilca Achata y Supa Huamán”. *Ibid.*, p. 2165.
- 26 En la sesión plenaria del 27 de junio de 2007, la presidenta del Congreso señala: “Se deja constancia de la abstención de los congresistas Espinoza Cruz, Vilca Achata, Supa Huamán, Vargas Fernández y Rebaza Martell”. *Ibid.*, p. 2166.
- 27 En la sesión plenaria del 27 de junio de 2007, la presidenta del Congreso señala: “Se deja constancia del voto en contra de las congresistas Espinoza Cruz y Supa Huamán; de la abstención de la congresista Vilca Achata; y del voto a favor de los congresistas Vargas Fernández y Rebaza Martell”. *Ibid.*, p. 2167.
- 28 En la sesión plenaria del 27 de junio de 2007, la presidenta del Congreso señala: “Se deja constancia del voto a favor de los congresistas Vargas Fernández y Rebaza Martell; del voto en contra de la congresista Espinoza Cruz; y de la abstención de las congresistas Florián Cedrón, Vilca Achata y Supa Huamán”. *Ibid.*, p. 2167.
- 29 En la sesión plenaria del 27 de junio de 2007, la presidenta del Congreso señala: “Se deja constancia del voto a favor de las congresistas Espinoza Cruz, Supa Huamán y Vilca Achata; y de la abstención de los congresistas Vargas Fernández y Rebaza Martell”. *Ibid.*, p. 2168.
- 30 En la sesión plenaria del 27 de junio de 2007, la presidenta del Congreso señala: “Se deja constancia del voto a favor de los congresistas Espinoza Cruz, Vilca Achata, Supa Huamán, Cajahuanca Rosales, Obregón Peralta, Vargas Fernández y Rebaza Martell; y de la abstención de la congresista Morales Castillo”. *Ibid.*, p. 2168.

Como resultado de la votación, el Congreso de la República designó a Ricardo Arturo Beaumont Callirgos en el cargo de magistrado del Tribunal Constitucional, mediante Resolución Legislativa del Congreso 006-2006-CR, publicada en el *Diario Oficial El Peruano*, el 29 de junio de 2007³⁷. Posteriormente, el 10 de julio de 2007, prestó juramento, en una ceremonia realizada en la sala de audiencias del Tribunal Constitucional³⁸.

En aplicación del artículo 201 de la Constitución Política, al no haberse alcanzado en la primera votación la mayoría calificada exigida para completar la elección de los tres magistrados restantes, correspondía proceder a una segunda votación respecto de los quince candidatos restantes. Sin embargo, el Pleno acordó diferir la realización de dicha votación, dejando pendiente la elección de los tres magistrados restantes³⁹.

La designación parcial y la suspensión de la segunda votación generaron un escenario de cuestionamientos públicos. Las críticas se concentraron, en primer lugar, en el tránsito del sistema de elección por ternas a un esquema de votación individual, lo que fue percibido como una modificación sustantiva del procedimiento originalmente previsto. En segundo lugar, la utilización del mecanismo de reconsideración —destinado a dejar sin efecto la elección inicial— suscitó cuestionamientos en torno a la estabilidad y previsibilidad del proceso.

Finalmente, el hecho de que solo un postulante alcanzara la mayoría requerida puso de relieve las dificultades del Congreso para construir consensos suficientes en torno a la integración del Tribunal



Noticia que informa que en el Congreso de la República solo hubo consenso en la elección del exmagistrado Ricardo Beaumont Callirgos.

Fuente: *Diario "Correo", edición del 28 de junio de 2007*

Constitucional, reavivando el debate sobre el nivel de acuerdo político alcanzado y la claridad de los criterios de selección utilizados en el procedimiento.

En este sentido, la elección de Ricardo Beaumont Callirgos constituyó una designación parcial dentro de un proceso de renovación institucional más amplio que aún debía completarse. La imposibilidad de culminar en

31 En la sesión plenaria del 27 de junio de 2007, la presidenta del Congreso señala: "Se deja constancia del voto a favor de los congresistas Sasietta Morales, Rebaza Martell y Vargas Fernández; del voto en contra de los congresistas Espinoza Cruz, Supa Huamán y Obregón Peralta; y de la abstención de los congresistas Vilca Achata y Yamashiro Oré". *Ibid.*, p. 2169.

32 En la sesión plenaria del 27 de junio de 2007, la presidenta del Congreso señala: "Se deja constancia del voto a favor de los congresistas Vargas Fernández y Rebaza Martell; y del voto en contra de los congresistas Espinoza Cruz, Supa Huamán, Obregón Peralta y Vilca Achata". *Ibid.*, p. 2170.

33 En la sesión plenaria del 27 de junio de 2007, la presidenta del Congreso señala: "Se deja constancia del voto en contra de los congresistas Espinoza Cruz, Obregón Peralta y Supa Huamán; y de la abstención de los congresistas Vilca Achata, Vargas Fernández y Rebaza Martell". *Ibid.*, p. 2170.

34 En la sesión plenaria del 27 de junio de 2007, la presidenta del Congreso señala: "Se deja constancia del voto en contra de los congresistas Espinoza Cruz y Obregón Peralta; y de la abstención de los congresistas Supa Huamán, Vilca Achata, Vargas Fernández y Rebaza Martell". *Ibid.*, p. 2171.

35 En la sesión plenaria del 27 de junio de 2007, la presidenta del Congreso señala: "Se deja constancia del voto a favor de la congresista Supa Huamán; y del voto en contra de los congresistas Vilca Achata, Espinoza Cruz, Obregón Peralta, Vargas Fernández y Rebaza Martell". *Ibid.*, p. 2172.

36 En la sesión plenaria del 27 de junio de 2007, la presidenta del Congreso señala: "Se deja constancia del voto a favor de los congresistas Vargas Fernández, Rebaza Martell y Wilson Ugarte; y la abstención de los congresistas Espinoza Cruz, Vilca Achata, Supa Huamán, Obregón Peralta y Vega Antonio". *Ibid.*, p. 2172.

37 Resolución Legislativa del Congreso N.º 006-2006-CR, Resolución de designación del señor Ricardo Arturo Beaumont Callirgos como miembro del Tribunal Constitucional, *Diario Oficial El Peruano*, 28 de junio de 2007.

38 Tribunal Constitucional del Perú, "Juramenta el doctor Ricardo Beaumont Callirgos como magistrado del Tribunal Constitucional", 9 de julio de 2007.

39 Congreso de la República del Perú. Diario de los Debates. *Op.Cit.*, pp. 2178-2179.

ese momento la renovación de las cuatro plazas vacantes puso nuevamente de manifiesto las dificultades del Congreso de la República para asegurar una integración oportuna del Tribunal Constitucional.

VI.4 LA ELECCIÓN DE LOS MAGISTRADOS GERARDO ETO CRUZ, ERNESTO ÁLVAREZ MIRANDA Y FERNANDO CALLE HAYEN EN EL AÑO 2007

Tras la designación de Ricardo Beaumont Callirgos, permanecía aún pendiente la elección de tres integrantes del Tribunal Constitucional, pues el número de magistrados cuyo mandato se encontraba próximo a vencer ascendía a cuatro, conforme a lo informado en el Oficio 005-2007-P/TC. En consecuencia, el proceso de renovación de los integrantes del Tribunal

Constitucional no se encontraba aún concluido, por lo que el Congreso debía continuar con el procedimiento de elección correspondiente.

En este contexto, el proceso de elección debía proseguir con los quince postulantes propuestos por la Comisión Especial; sin embargo, el cierre de la legislatura determinó la suspensión de dicho procedimiento, que fue retomado al inicio de la siguiente legislatura parlamentaria.

En la sesión plenaria del 6 de septiembre de 2007, en el marco de la segunda votación, el presidente del Congreso informó al pleno que los postulantes ubicados en los dos primeros lugares de la lista —inmediatamente después de Ricardo Beaumont Callirgos—, Carlos Ramos Núñez y Ernesto Blume Fortini⁴⁰, habían presentado renuncia formal a la postulación⁴¹. Asimismo, Elías Mendoza Habersperger también declinó su postulación⁴².



Audiencia de Pleno del Tribunal Constitucional realizada en la sede institucional de Arequipa el 26 de octubre del año 2007. Presidía César Landa Arroyo.

Fuente: *Centro de Documentación del Tribunal Constitucional*

40 Congreso de la República, “Expediente virtual parlamentario. Renuncia de los postulantes señor Carlos Augusto Ramos Núñez y Ernesto Jorge Blume Fortini”, 4 de julio de 2007, pp. 14-17.

41 Congreso de la República del Perú. Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria de 2007, 9ª A Sesión (vespertina), 6 de setiembre de 2007, p. 343.

42 *Ibid.*, pp. 343-344.

Aceptadas las renunciaciones, el presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento, congresista Velásquez Quesquén, informó que permanecían doce candidatos aptos. Señaló, además, que tras sostener coordinaciones con los voceros de distintas bancadas parlamentarias se planteó como propuesta agrupar a los postulantes en cuatro ternas para que se proceda con la elección. Esta propuesta fue sometida a consideración del Pleno del Congreso y aprobada⁴³.

La primera terna alcanzó el voto favorable de los dos tercios del número legal de congresistas; la segunda no obtuvo la mayoría calificada exigida. Antes de iniciarse la votación de la tercera terna, diversos congresistas expresaron su disconformidad con continuar el procedimiento, al considerar que, habiéndose ya elegido una primera terna, carecía de sentido someter a votación las restantes. En ese contexto, el Pleno del Congreso acordó anular la segunda votación y dar por concluido el proceso⁴⁴. El siguiente cuadro da cuenta de la votación:

Votación en el Pleno del Congreso de la República de fecha 6 de setiembre de 2007				
Candidato	Votos a favor	Votos en contra	Abstenciones	Resultado
Primera terna⁴⁵				
Gerardo Eto Cruz	92	0	0	Elegido
Ernesto Julio Álvarez Miranda	92	0	0	Elegido
Fernando Alberto Calle Hayen	92	0	0	Elegido
Segunda terna⁴⁶				
Óscar Marco Urviola Hani	12	1	64	No elegido
Cilos Humberto Henríquez Franco	12	1	64	No elegido
María del Rocío Villanueva Flores	12	1	64	No elegido
Tercera terna				
Vladimir Paz de la Barra	—	—	—	No votado
Camilo Nicanor Carrillo Gómez	—	—	—	No votado
Luis Augusto Quintana Alarcón	—	—	—	No votado
Cuarta terna				
Humberto Hilario Uchuya Carrasco	—	—	—	No votado
Julio Quintanilla Loaiza	—	—	—	No votado
Elvito Rodríguez Domínguez	—	—	—	No votado

Fuente: elaboración propia con base en el Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria de 2007, 9ª A Sesión (vespertina), 6 de setiembre de 2007, Congreso de la República.

⁴³ *Ibid.*, pp. 344-345.

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 347-351.

⁴⁵ En la sesión plenaria del 6 de setiembre de 2007, la presidenta del Congreso señala: “Se deja constancia del voto a favor de los congresistas Alva Castro, Gonzales Posada Eyzaguirre, Alcorta Suero y Vilca Achata”. *Ibid.*, p. 347.

⁴⁶ En la sesión plenaria del 6 de setiembre de 2007, el presidente del Congreso señala: “Se deja constancia de la abstención de los congresistas Calderón Castro, Flores Torres, Alva Castro, Zumaeta Flores, Mendoza del Solar, Alegría Pastor, Vilca Achata, Ordóñez Salazar, Acosta Zárate, Rebaza Martell y Espinoza Cruz y el voto a favor de la congresista Alcorta Suero”. *Ibid.*, p. 348.

TC ya cuenta con nuevos integrantes

◆ Con abrumadora votación, Parlamento eligió a tres abogados

◆ Eto, Álvarez y Calle fueron los que obtuvieron mayores puntajes

El Congreso eligió a Gerardo Eto Cruz, Ernesto Álvarez Miranda y Fernando Calle Hayen como nuevos miembros del Tribunal Constitucional (TC).

La votación se realizó mediante el mecanismo de formar ternas o grupos de tres candidatos. La conformada por los referidos postulantes fue la primera en ponerse a consideración de la representación nacional y recibió el respaldo de 96 congresistas, superando los 80 votos necesarios.

Fue el presidente de la Comisión de Constitución, Javier Velásquez Quesquén (PAP), el encargado de plantear el sistema de elección y de detallar los pormenores del proceso.

Sin embargo, algunos legisladores expresaron su disconformidad, ya que insistieron en que la votación se hiciera respecto a cada candidato.

La bancada de Unión Por el Perú, al no encontrar oco en sus reclamos, optó por retirarse del hemiciclo, por estar en contra de la modalidad adoptada.

Luego se procedió a someter a votación la segunda terna. No obstante, diversos parlamentarios consideraron que, al haberse alcanzado el número de adhesiones requerido y al estar ocupados los cargos vacantes, ya no era necesario votar por más candidatos, lo cual llevó a anularla y a dar por concluida la elección.

Primaron méritos

En posteriores declaraciones a la prensa, Velásquez manifestó que en este proceso primó la valoración de los méritos y la trayectoria democrática de los candidatos electos.

Por ello, el legislador negó que esa decisión guarde relación con el debate de los Informes de la Comisión de Ética, que analizó posteriormente el pleno en sesión reservada y que son materia de controversia pública. (Nancy Miller C.)

● Hubo, no un consenso, pero sí un gran esfuerzo mayoritario de decidir y terminar de una vez con el tema.

Javier Velásquez, Congresista

de interés

Los elegidos

1 Ernesto Álvarez es abogado. Ejerce la docencia en la UPSMIP y participó en diversas comisiones en el CAL.

2 Fernando Calle también es abogado y ejerce la docencia en tres universidades y en el CAEN. Integra el Consejo Consultivo de la Comisión de Constitución.

3 Gerardo Eto es abogado y se desempeñó como decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Antonio Urrelo (Cajamarca).

Noticia que informa sobre la elección de los exmagistrados Álvarez Miranda, Calle Hayen y Eto Cruz

Fuente: *El Peruano*, edición del 7 de setiembre de 2007

Como resultado de la votación, los integrantes de la primera terna —Gerardo Eto Cruz, Ernesto Álvarez Miranda y Fernando Calle Hayen— fueron designados por el Congreso de la República magistrados del Tribunal Constitucional mediante Resolución Legislativa del Congreso 007-2007-CR, publicada en el *Diario Oficial El Peruano*, el 7 de setiembre⁴⁷. Posteriormente, el 19 de setiembre de 2007, prestaron juramento ante el presidente del Tribunal Constitucional, en la sede central del Tribunal Constitucional ubicada en el jirón Áncash 390⁴⁸. Con este acto se dio por concluido el proceso de elección de magistrados del Tribunal Constitucional correspondiente al año 2007.



Ceremonia protocolar en la que Gerardo Eto Cruz juramentó como magistrado del Tribunal Constitucional.

Fuente: *Tribunal Constitucional*, 19 de setiembre de 2007.

Gerardo Eto Cruz fue designado magistrado del Tribunal Constitucional mediante Resolución Legislativa N° 007-2007-CR del 6 de setiembre de 2007. Se desempeñó como director general del Centro de Estudios Constitucionales de 2008 hasta el año 2014. Cesó en el cargo el 3 de junio de 2014.

47 Resolución Legislativa del Congreso N.º 007-2007-CR, Resolución de designación de los señores Gerardo Eto Cruz, Ernesto Julio Álvarez Miranda y Fernando Alberto Calle Hayen como miembros del Tribunal Constitucional, *Diario Oficial El Peruano*, 8 de setiembre de 2007.

48 Tribunal Constitucional del Perú, “Mañana miércoles juramentan los nuevos magistrados del Tribunal Constitucional”, 18 de setiembre de 2007.



Ceremonia protocolar en la que Fernando Alberto Calle Hayen juramentó como magistrado del Tribunal Constitucional.

Fuente: *Tribunal Constitucional, 19 de setiembre de 2007.*

Fernando Calle Hayen fue designado magistrado del Tribunal Constitucional por Resolución Legislativa N° 007-2007-CR del 6 de setiembre de 2007. Cesó en el cargo el 3 de junio de 2014.



Ceremonia protocolar en la que Ernesto Julio Álvarez Miranda juramentó como magistrado del Tribunal Constitucional.

Fuente: *Tribunal Constitucional, 19 de setiembre de 2007.* Ernesto Álvarez Miranda fue designado magistrado del Tribunal Constitucional por Resolución Legislativa N° 007-2007-CR del 6 de setiembre de 2007. Fue presidente de esta institución de enero a diciembre del 2012. Cesó en el cargo el 3 de junio de 2014.

Con esta designación se completó la renovación de los cuatro magistrados cuyos mandatos vencían en 2007, proceso que había quedado marcado por la crisis generada tras la frustrada elección parlamentaria de junio de ese año. El episodio puso de relieve que

la renovación del Tribunal Constitucional podía quedar condicionada por negociaciones parlamentarias complejas y por procedimientos prolongados, circunstancia que anticipó dificultades que volverían a presentarse en procesos posteriores.



Colegiado integrado por los magistrados Landa Arroyo, Mesía Ramírez, Beaumont Callirgos, Vergara Gotelli, Eto Cruz, Calle Hayen y Álvarez Miranda en audiencia pública realizada en Tacna el 17 de enero de 2008

Fuente: *Centro de Documentación del Tribunal Constitucional*



El 30 de abril de 2009 se inauguró el local del Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional.

Fuente: *Centro de Documentación del Tribunal Constitucional*



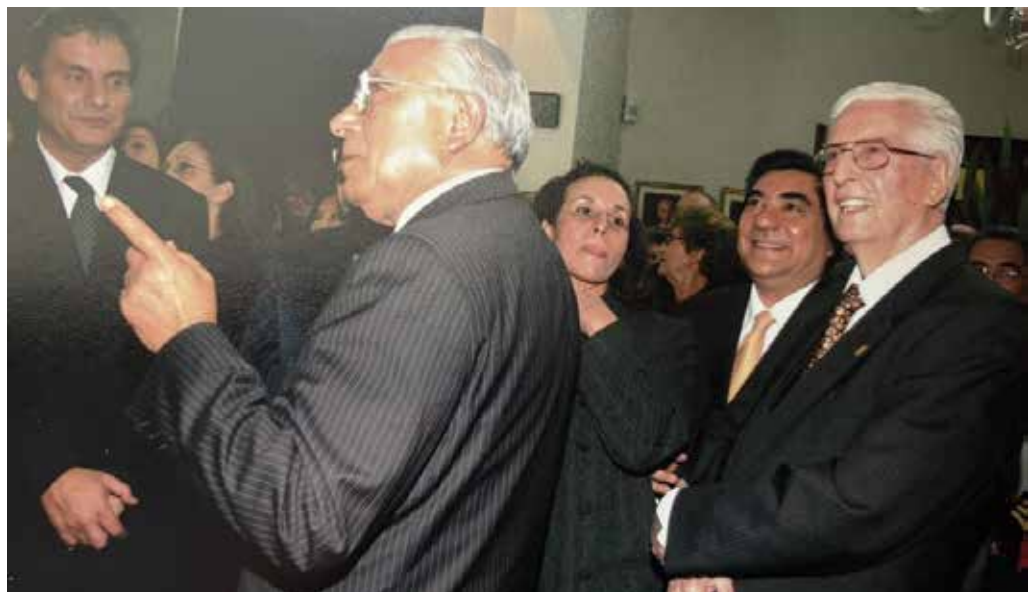
En la imagen, develación de la placa de la inauguración de la sede del Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional

Fuente: *Centro de Documentación del Tribunal Constitucional*



El 7 de agosto de 2009, se inauguró la galería de retratos de expresidentes del Tribunal de Garantías Constitucionales y del Tribunal Constitucional. Acudieron expresidentes del TC.

Fuente: *Centro de Documentación del Tribunal Constitucional*



VI.5. LA ELECCIÓN DEL MAGISTRADO ÓSCAR URVIOLA HANI EN EL AÑO 2010

En diciembre de 2009 vencía el mandato de dos magistrados del Tribunal Constitucional. En observancia del artículo 10 de la Ley 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, modificado por la Ley 28943, el presidente del Tribunal Constitucional, Juan Vergara Gotelli, comunicó al presidente del Congreso de la República, Javier Velásquez Quesquén — mediante el Oficio 42-2009-P/TC, del 26 de junio de 2009— que el 27 de diciembre de 2009 vencía el mandato de cinco años de los magistrados César Landa Arroyo y Juan Vergara Gotelli⁴⁹.

En la sesión plenaria del 22 de octubre de 2009, el Congreso de la República acordó la conformación de la Comisión Especial encargada de recibir propuestas y seleccionar a los candidatos aptos para ser elegidos magistrados del Tribunal Constitucional. De conformidad con la propuesta elevada a la Mesa Directiva, fueron designados integrantes de dicha Comisión los congresistas Guevara Trelles, Calderón Castro y Falla Lamadrid (Grupo Parlamentario Partido Aprista Peruano); Ordóñez Salazar y Urquiza Maggia (Grupo Parlamentario Nacionalista); Castro Stagnaro (Grupo Parlamentario Unidad Nacional); Sousa Huanambal (Grupo Parlamentario Fujimorismo); Vega Antonio (Grupo Parlamentario Unión por el Perú); y García Belaunde (Grupo Parlamentario Alianza Parlamentaria)⁵⁰.

El 29 de octubre de 2009, el Pleno aprobó por unanimidad la designación del congresista Otárola Peñaranda como integrante de la Comisión Especial en reemplazo del congresista Urquiza Maggia, del mismo grupo parlamentario⁵¹. El 25 de noviembre de 2009 se instaló la Comisión Especial y aprobó por unanimidad la conformación de su Mesa Directiva, nombrando al congresista Falla Lamadrid como presidente, y a los congresistas Otárola Peñaranda y Vega Antonio como vicepresidente y secretario, respectivamente⁵².

Posteriormente, se acordó modificar la conformación de la Comisión Especial con el ingreso del congresista Mayorga Miranda, en reemplazo del congresista Ordóñez Salazar⁵³.

El 26 de noviembre de 2009, la Comisión Especial convocó a sesión en la que se aprobó el texto de la convocatoria precisando que las propuestas para la designación de magistrados del Tribunal Constitucional podían ser presentadas por los propios interesados o por terceros, con la aceptación expresa de la persona postulada. Asimismo, estableció que los requisitos de postulación se regirían exclusivamente por los previstos en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, debiendo acompañarse el currículum vitae documentado del postulante. El aviso de la convocatoria se publicó los días 2, 3 y 4 de diciembre de 2009 en el *Diario Oficial El Peruano* y los diarios *El Comercio*, *La República* y *Expreso*⁵⁴.

Al vencimiento del plazo de la convocatoria se inscribieron cincuenta y dos postulantes; el número se redujo a cuarenta y nueve tras la renuncia de tres de ellos. Durante la etapa de tachas se formularon observaciones contra dieciséis postulantes y, concluida esta fase, permanecieron en el proceso treinta y siete⁵⁵.

En el curso del procedimiento, la Comisión Especial acordó que el Instituto de Defensa Legal–Sección Justicia Viva actúe como veedor del proceso, y que el Consejo de la Prensa Peruana participe en las sesiones de la Comisión cuando estas tuvieran carácter público. Posteriormente, se decidió que las entrevistas personales no fueran transmitidas en vivo⁵⁶.

Concluida la evaluación curricular, solo diez postulantes superaron el puntaje mínimo de veintiocho puntos exigidos para acceder a la etapa de entrevista personal⁵⁷.

Finalizadas las etapas de evaluación, únicamente Carlos Ramos Núñez y Manuel Miranda Canales obtuvieron, por unanimidad, la condición de candidatos aptos⁵⁸. Mediante Oficio 136-2009-2010-CEESCTC-CR, la Comisión Especial remitió al presidente del Congreso

49 Congreso de la República, “Expediente virtual parlamentario. Informe Preliminar de todo lo actuado por la comisión que sustenta la propuesta de candidatos”, 8 de marzo de 2010, p. 48.

50 Congreso de la República del Perú. Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria de 2009, 11ª A Sesión (matinal), 22 de octubre de 2009, p. 1009.

51 Congreso de la República del Perú. Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria de 2009, 12ª A Sesión (vespertina), 29 de octubre de 2009, p. 1205.

52 Congreso de la República, “Expediente virtual parlamentario. Informe Preliminar de todo lo actuado por la comisión que sustenta la propuesta de candidatos”, 8 de marzo de 2010, p. 49.

53 Congreso de la República del Perú. Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria de 2009, 16ª F Sesión (matinal), 17 de diciembre de 2009, p. 2331.

54 Congreso de la República, “Expediente virtual parlamentario. Informe Preliminar de todo lo actuado por la comisión que sustenta la propuesta de candidatos”, 8 de marzo de 2010, pp. 49-50.

55 *Ibid.*, pp. 53-61.

56 *Ibid.*, pp. 61-63.

57 *Ibid.*, p. 63.

de la República, Alva Castro, el “Informe Preliminar”, corregido luego como “Informe Final” —mediante Oficio 137-2009-2010-CESCTC-CR—, con la relación de los dos candidatos aptos⁵⁹.

Sin embargo, por recomendación de la Junta de Portavoces, se acordó ampliar a tres el número de candidatos, incorporándose a Óscar Urviola Hani, quien ocupaba el tercer lugar en el orden de méritos resultante de la evaluación curricular y la entrevista personal, acuerdo que fue aprobado por unanimidad⁶⁰. El 11 de marzo de 2010, el presidente de la Comisión Especial, mediante Oficio 138-2009-2010-CESCTC-CR, comunicó al presidente del Congreso República, Alva Castro, un nuevo informe en el que se había acordado incorporar a otro candidato apto a la relación remitida anteriormente⁶¹.

En la sesión plenaria del 21 de abril de 2010, el presidente de la Comisión Especial, Falla Lamadrid, sustentó el informe, aprobado por mayoría de sus miembros. Acto seguido, el Pleno procedió a la votación individual de los candidatos, sin que ninguno alcanzara la mayoría requerida para su designación⁶². El siguiente cuadro muestra los resultados de la votación:

Votación en el Pleno del Congreso de la República de fecha 21 de abril de 2010				
Candidato	Votos a favor	Votos en contra	Abstenciones	Resultado
Carlos Augusto Ramos Núñez	75	0	15	No elegido
Manuel Jesús Miranda Canales	33 ⁶³	1	28	No elegido
Óscar Marco Antonio Urviola Hani	57	0	15	No elegido ⁶⁴

Fuente: elaboración propia con base en el Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria de 2009, 7ª Sesión (vespertina), 21 de abril de 2010, Congreso de la República.

Dado que ningún candidato alcanzó el número de votos requerido para su elección, el procedimiento continuó en sesiones plenarias sucesivas, lo que puso de manifiesto las dificultades del Congreso de la República para alcanzar el consenso exigido por el artículo 201 de la Constitución.

En la sesión plenaria del 3 de junio de 2010, se dio lectura a la carta de renuncia presentada por Manuel Miranda Canales, por lo que el Pleno procedió a la votación individual de los candidatos restantes. La votación se inició con Carlos Ramos Núñez, quien tampoco alcanzó el número de votos requerido para su elección. Antes de iniciarse la votación correspondiente a Óscar Urviola Hani, la sesión plenaria fue suspendida⁶⁵. El siguiente cuadro presenta los resultados de la votación:

Votación en el Pleno del Congreso de la República de fecha 3 de junio de 2010				
Candidato	Votos a favor	Votos en contra	Abstenciones	Resultado
Carlos Augusto Ramos Núñez	77 ⁶⁶	0	27	No elegido
Óscar Marco Antonio Urviola Hani	—	—	—	No votado

Fuente: elaboración propia con base en el Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria de 2009, 9ª G Sesión (matinal), 3 de junio de 2010, Congreso de la República.

En la sesión plenaria del 10 de junio de 2010, el Congreso de la República reanudó el procedimiento de elección de magistrados del Tribunal Constitucional —iniciado el 3 de junio de ese mismo año—. En dicha sesión, se sometió a votación la candidatura de Óscar Antonio Urviola Hani, quien alcanzó el número de votos exigido y fue elegido magistrado del Tribunal

58 *Ibid.*, p. 65.

59 *Ibid.*, pp. 46-47.

60 Congreso de la República, “Expediente virtual parlamentario. Informe Final dirigido al presidente del Congreso proponiendo los nombres de los tres finalistas a magistrados del Tribunal Constitucional”, 11 de marzo de 2010, pp. 20-21.

61 *Ibid.*, p. 2.

62 Congreso de la República del Perú. Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria de 2009, 7ª Sesión (vespertina), 21 de abril de 2010, pp. 832-848.

63 En la sesión plenaria del 21 de abril de 2010, el presidente del Congreso señala: “Se deja constancia del voto a favor de las congresistas Chacón De Vettori y Morales Castillo”. Congreso de la República del Perú. Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria de 2009, 7ª Sesión (vespertina), 21 de abril de 2010, p. 847.

64 En la sesión plenaria del 21 de abril de 2010, el presidente del Congreso señala: “Se deja constancia del voto a favor de los congresistas Sumire de Conde, Huancahuari Páucar, Obregón Peralta, Maslucán Culqui, Saldaña Tovar y Morales Castillo; de la abstención de los congresistas Wilson Ugarte, Macedo Sánchez y Guevara Trelles; y del cambio de voto del congresista Rivas Teixeira de abstención por voto a favor”. *Ibid.*, p. 848.

65 Congreso de la República del Perú. Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria de 2009, 9ª G Sesión (matinal), 3 de junio de 2010, pp. 1556-1562.

66 En la sesión plenaria del 3 de junio de 2010, el presidente del Congreso señala: “Se deja constancia del voto a favor del congresista Urquiza Maggia”. *Ibid.*, p. 1559.

Constitucional⁶⁷. El siguiente cuadro presenta el resultado de la votación:

Votación en el Pleno del Congreso de la República de fecha 10 de junio de 2010				
Candidato	Votos a favor	Votos en contra	Abstenciones	Resultado
Óscar Marco Antonio Urviola Hani	84	0	16	Elegido

Fuente: elaboración propia con base en el Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria de 2009, 9ª J Sesión (matinal), 10 de junio de 2010, Congreso de la República.

En consecuencia, Óscar Marco Antonio Urviola Hani fue designado magistrado del Tribunal Constitucional mediante la Resolución Legislativa del Congreso 007-2009-CR, publicada el 16 de junio de 2010 en el *Diario Oficial El Peruano*⁶⁸.

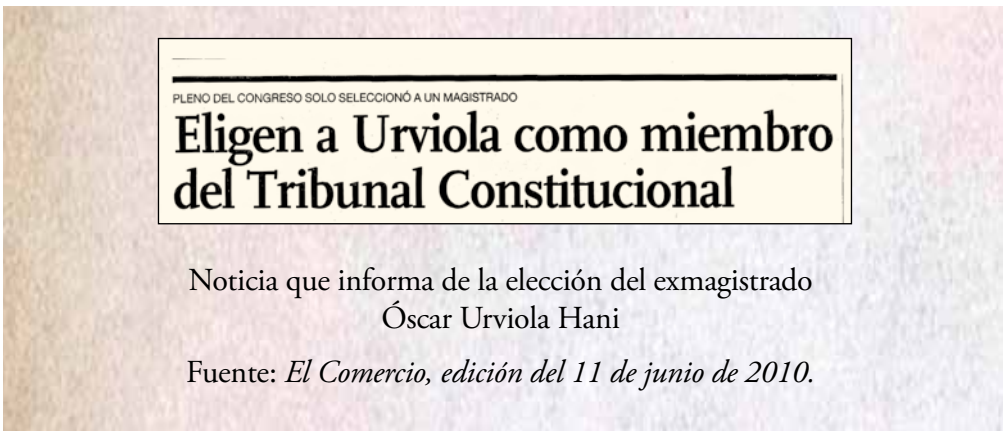
En esa misma sesión, el Pleno del Congreso aprobó la reconsideración de la primera votación realizada el 3 de junio correspondiente a la candidatura

de Carlos Ramos Núñez⁶⁹, acordada previamente en la Junta de Portavoces del 8 de junio⁷⁰. Sin embargo, al ser sometida nuevamente a votación, no alcanzó el número de votos requerido para su designación de magistrado del Tribunal Constitucional⁷¹. El siguiente cuadro da cuenta del resultado alcanzado:

Votación en el Pleno del Congreso de la República de fecha 10 de junio de 2010				
Candidato	Votos a favor	Votos en contra	Abstenciones	Resultado
Carlos Augusto Ramos Núñez	68 ⁷²	29	8	No elegido

Fuente: elaboración propia con base en el Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria de 2009, 9ª J Sesión (matinal), 10 de junio de 2010, Congreso de la República.

La candidatura de Carlos Ramos Núñez quedó pendiente de una segunda votación. No obstante, el 14 de junio de 2010 presentó su carta de renuncia irrevocable a su candidatura como magistrado del Tribunal Constitucional, aduciendo la existencia de un veto político por parte de determinados



67 Congreso de la República del Perú. Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria de 2009, 9ª J Sesión (matinal), 10 de junio de 2010, pp. 1598-1603.

68 Resolución Legislativa del Congreso N.º 007-2009-CR, Resolución de designación del señor Óscar Marco Antonio Urviola Hani como magistrado del Tribunal Constitucional, *Diario Oficial El Peruano*, 16 de junio de 2010.

69 Congreso de la República del Perú. Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria de 2009, 9ª J Sesión (matinal), 10 de junio de 2010, p. 1604.

70 Congreso de la República, Acta de la 81ª Sesión de la Junta de Portavoces, Acuerdo de la Junta de Portavoces n.º 453-2009-2010, 8 de junio de 2010, p. 1.

71 Congreso de la República del Perú. Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria de 2009, 9ª J Sesión (matinal), 10 de junio de 2010, pp. 1604-1605.

72 En la sesión plenaria del 10 de junio de 2010, el presidente del Congreso señala: “Se deja constancia del voto a favor de los congresistas Serna Guzmán y Cajahuanca Rosales”. *Ibid.*, p. 1605.



Ceremonia protocolar en la que Óscar Urviola Hani juramentó como magistrado del Tribunal Constitucional.

Fuente: *Tribunal Constitucional*, 1 de julio de 2010.

Óscar Urviola Hani fue designado magistrado del Tribunal Constitucional por Resolución Legislativa N° 007-2009-CR del 15 de junio de 2010. Se desempeñó como presidente de este órgano de enero de 2013 a diciembre de 2015. Cesó en el cargo el 4 de setiembre de 2017.

parlamentarios, lo que, a su juicio, hacía inviable su designación⁷³.

El 1 de julio de 2010, Óscar Urviola Hani prestó juramento de ley como magistrado, en una ceremonia presidida por Carlos Mesía Ramírez, presidente del Tribunal Constitucional, realizada en la sede institucional ubicada en el jirón Áncash 390. Con este acto culminó el proceso de elección correspondiente al año 2010⁷⁴.

Con la elección de Óscar Urviola Hani se cubrió únicamente una de las dos plazas cuyos mandatos habían vencido a fines de 2009, por lo que el proceso de renovación del Tribunal Constitucional quedó inconcluso. La persistencia de una plaza vacante y la permanencia de magistrados con mandato vencido reflejaron nuevamente las dificultades del Congreso para alcanzar consensos amplios en torno a la integración del colegiado.

73 Congreso de la República, “Expediente virtual parlamentario. Renuncia a condición de candidato apto para ser elegido magistrado del Tribunal Constitucional y votación a elección de magistrados del Tribunal Constitucional”, 14 de junio de 2010, p. 322.

74 Tribunal Constitucional del Perú, “Con masiva asistencia de autoridades juramentó Óscar Urviola flamante magistrado del TC”, 1 de julio de 2010.



Colegiado del Tribunal Constitucional, integrado por los magistrados Mesía Ramírez, Álvarez Miranda, Calle Hayen, Vergara Gotelli, Eto Cruz, Beaumont Callirgos y Urviola Hani en audiencia pública en agosto de 2010 en la sede del Centro de Lima. Presidía Carlos Mesía

Fuente: *Centro de documentación del Tribunal Constitucional*

VI.6. LA FRUSTRADA ELECCIÓN DE LOS CANDIDATOS EN EL AÑO 2013

En septiembre de 2012 vencía el mandato de tres magistrados del Tribunal Constitucional. En aplicación del artículo 201 de la Constitución Política del Perú y del artículo 10 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, el presidente del Tribunal Constitucional, Ernesto Álvarez Miranda, comunicó al presidente del Congreso, Daniel Abugattás Majluf, mediante Oficio s/n, del 15 de marzo de 2012, que el 19 de septiembre vencía el mandato de cinco años de los magistrados Fernando Calle Hayen, Gerardo Eto Cruz y Ernesto Álvarez Miranda, y solicitó el inicio del procedimiento de elección correspondiente⁷⁵.

La Junta de Portavoces acordó que, en el marco de lo dispuesto por el artículo 8 de la Ley 28301, modificado por la Ley 29882, el procedimiento de selección de candidatos a defensor del Pueblo, magistrados del Tribunal Constitucional y miembros del Directorio del Banco Central de Reserva se realice bajo la modalidad especial, también denominada modalidad por invitación⁷⁶.

En la sesión del 3 de agosto de 2012, el Pleno del Congreso acordó la conformación de la Comisión Especial encargada de recibir propuestas y seleccionar a los candidatos aptos para ser elegidos magistrados del Tribunal Constitucional y miembros del Directorio del Banco Central de Reserva del Perú⁷⁷. No obstante, el 20 de noviembre de 2012 dicha Comisión presentó su Informe Final proponiendo únicamente la candidatura para el cargo de defensor del Pueblo, sin alcanzar el consenso necesario para formular propuestas destinadas a cubrir las plazas vacantes del Tribunal Constitucional⁷⁸.

Al no haberse concretado la renovación de los magistrados del Tribunal Constitucional, la Junta de Portavoces, mediante acuerdo del 8 de enero de 2013, dispuso que cada grupo parlamentario designara a uno de sus miembros para integrar una nueva Comisión Especial, encargada de recibir propuestas y seleccionar a los candidatos aptos para ser elegidos magistrados del Tribunal Constitucional, defensor del Pueblo y miembros del Directorio del Banco Central de Reserva del Perú⁷⁹.

En cumplimiento del acuerdo de la Junta de Portavoces, el Pleno del Congreso de la República, en sesión del 4 de abril de 2013, aprobó la Moción de Orden del Día 6485, y dispuso la conformación de la Comisión Especial, integrada por los congresistas Urquiza Maggia (Grupo Parlamentario Nacionalista Gana Perú), Aguinaga Recuenco (Grupo Parlamentario Fuerza Popular), Portugal Catacora (Grupo Parlamentario Perú Posible), Galarreta Velarde (Grupo Parlamentario Alianza por el Gran Cambio), García Belaunde (Grupo Parlamentario Acción Popular–Frente Amplio), Urtecho Medina (Grupo Parlamentario Solidaridad Nacional) y Velásquez Quesquén (Grupo Parlamentario Concertación Parlamentaria)⁸⁰.

El 30 de abril de 2013 se instaló la Comisión Especial y acordó elegir al presidente del Congreso, Isla Rojas (miembro del Grupo Parlamentario Nacionalista Gana Perú), como presidente honorario con voz y sin voto. Dicho acuerdo fue ratificado por el Pleno del Congreso el 2 de mayo de 2013⁸¹.

La Comisión Especial, en aplicación del acuerdo adoptado por la Junta de Portavoces, convocó mediante invitación a profesionales que, a su juicio, reunían las condiciones necesarias para ejercer las altas funciones

75 Congreso de la República, “Expediente virtual parlamentario, Oficio del presidente Tribunal Constitucional solicitando se sirva disponer el inicio del procedimiento de elección magistrados del Tribunal Constitucional”, 16 de marzo de 2012, p. 1.

76 Congreso de la República, “Expediente virtual parlamentario. Junta de Portavoces–Modalidad de selección de los candidatos por la Comisión Especial”, 11 de abril de 2013, p. 1.

77 Congreso de la República del Perú. Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria de 2012, 3ª Sesión (matinal), 3 de agosto de 2012, pp. 93-94.

78 Congreso de la República, “Expediente virtual parlamentario. Informe Final de la Comisión Especial encargada de seleccionar a los candidatos a Defensor del Pueblo, magistrados del Tribunal Constitucional y a miembros del Directorio del Banco Central de Reserva del Perú”, 21 de noviembre de 2012, pp. 8-9.

79 Congreso de la República, Acta de la 10ª Sesión de la Junta de Portavoces, Acuerdo de la Junta de Portavoces n.º 37-2012-2013, 8 de enero de 2013, p. 7.

80 Congreso de la República del Perú. Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria de 2012, 3ª C Sesión (matinal), 4 de abril de 2013, pp. 793-806.

81 Congreso de la República, “Expediente virtual parlamentario. Informe Final de la Comisión Especial encargada de seleccionar a los candidatos a Defensor del Pueblo, magistrados del Tribunal Constitucional y miembros del Directorio del Banco Central de la Reserva del Perú”, 4 de julio de 2013, p. 2.

comprendidas en el proceso. En cada caso se verificó el cumplimiento de los requisitos previstos en la Constitución Política del Perú y en las leyes orgánicas de la Defensoría del Pueblo, del Tribunal Constitucional y del Banco Central de Reserva del Perú⁸².

Concluida la evaluación de los profesionales presentados, la Comisión Especial acordó proponer al Pleno del Congreso como candidatos a magistrados del Tribunal Constitucional a Cayo César Galindo Sandoval, Francisco José Eguiguren Praeli, Víctor Mayorga Miranda, Víctor Rolando Sousa Huanambal, José Luis Sardón de Taboada y Ernesto Jorge Blume Fortini⁸³.

Pocos días después, el 16 de julio de 2013, el diario *Perú 21* difundió audios atribuidos a reuniones de la Comisión Especial, realizadas en junio, en los que se evidenciaban negociaciones políticas entre diversas bancadas sobre la distribución de las plazas correspondientes a la Defensoría del Pueblo, el Tribunal

Constitucional y el Directorio del Banco Central de Reserva del Perú. La difusión de dichos audios generó un escándalo con relación al procedimiento de selección y puso en entredicho la legitimidad del proceso de designación⁸⁴.

Ese mismo día, congresistas de distintas bancadas presentaron la Moción de Orden del Día 7684, solicitando, entre otros extremos, la suspensión de la elección de los integrantes de los tres organismos constitucionales autónomos⁸⁵. No obstante, el Pleno del Congreso, reunido el 17 de julio de 2013, rechazó las cuestiones previas formuladas, prosiguió con la votación por lista completa y eligió a los seis candidatos propuestos por la Comisión Especial: Cayo César Galindo Sandoval, Francisco José Eguiguren Praeli, Víctor Mayorga Miranda, Víctor Rolando Sousa Huanambal, José Luis Sardón y Ernesto Jorge Blume Fortini⁸⁶. El siguiente cuadro presenta los resultados de la votación:

Votación en el Pleno del Congreso de la República de fecha 17 de julio de 2013				
Candidato	Votos a favor ⁸⁷	Votos en contra	Abstenciones ⁸⁸	Resultado
Cayo César Galindo Sandoval	93	0	1	Elegido
Francisco José Eguiguren Praeli	93	0	1	Elegido
Víctor Mayorga Miranda	93	0	1	Elegido
Víctor Rolando Sousa Huanambal	93	0	1	Elegido
José Luis Sardón de Taboada	93	0	1	Elegido
Ernesto Jorge Blume Fortini	93	0	1	Elegido

Fuente: elaboración propia con base en el Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria de 2012, 9ª H Sesión (vespertina), 17 de julio de 2013, Congreso de la República.

82 Congreso de la República, “Expediente virtual parlamentario. Informe Final de la Comisión Especial encargada de seleccionar a los candidatos a Defensor del Pueblo, magistrados del Tribunal Constitucional y miembros del Directorio del Banco Central de la Reserva del Perú”, 4 de julio de 2013, p. 4.

83 *Ibid.*, p. 5.

84 Quispe Villanueva, Patricia. “Audios confirman que hubo ‘repartija’ en el Congreso”, *Perú.21*, 16 de julio de 2013.

85 Congreso de la República, “Expediente virtual parlamentario. Suspender la elección de los miembros del Tribunal Constitucional, de directores del Banco Central de Reserva y de la Defensoría del Pueblo por estar reñida con las normas democráticas básicas”, 16 de julio de 2013, p. 1.

86 Congreso de la República del Perú. Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria de 2012, 9ª H Sesión (vespertina), 17 de julio de 2013, pp. 3150-3177.

87 En la sesión plenaria del 17 de julio de 2013, el presidente del Congreso señala: “Se deja constancia del voto a favor del presidente del Congreso, congresista Isla Rojas, y del congresista Abugattás Majluf”. *Ibid.*, p. 3177.

88 En la sesión plenaria del 17 de julio de 2013, el presidente del Congreso señala: “Se deja constancia del voto en abstención de la congresista Coari Mamani”. *Ibid.*, p. 3177.

Las designaciones se formalizaron mediante Resolución Legislativa del Congreso 004-2012-2013-CR, de fecha 17 de julio de 2013⁸⁹.

La revelación de los audios provocó un escándalo que generó movilizaciones públicas y críticas al procedimiento parlamentario⁹⁰. En los días subsiguientes, varios de los magistrados recientemente elegidos del Tribunal Constitucional comunicaron su decisión de declinar el cargo o de ponerlo a disposición, invocando razones vinculadas a los cuestionamientos formulados al procedimiento de elección, así como a consideraciones de orden ético e institucional⁹¹.

En ese escenario, la Junta de Portavoces, reunida el 22 de julio, acordó solicitar al presidente del Congreso, Isla Rojas, que se convoque a una legislatura extraordinaria para el 24 de julio, con la finalidad de dejar sin efecto las Resoluciones Legislativas del Congreso 004-2012-2013-CR, 005-2012-2013-CR y la Resolución Legislativa 30069 por la que se designaron a los miembros de los tres organismos constitucionales autónomos⁹².

El 24 de julio de 2013, el Pleno del Congreso de la República resolvió dejar sin efecto las resoluciones legislativas que habían dispuesto la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional, de la Defensoría del Pueblo y de los miembros del Directorio del Banco Central de Reserva del Perú⁹³. Esta decisión se formalizó mediante la Resolución Legislativa del

Anularon resoluciones que eligieron a miembros del TC, BCR y Defensoría

CORRECCIÓN. Votación fue por amplia mayoría, y solo un nacionalista se opuso a la decisión para las tres instituciones. En agosto se debe instalar nueva comisión seleccionadora.

Noticia que informa de la anulación de elección de magistrados del Tribunal Constitucional mediante Resolución Legislativa del 24 de julio de 2013.

Fuente: *La República*, edición del 25 de julio de 2013.

Congreso N.º 006-2012-2013-CR, publicada en el *Diario Oficial El Peruano*, el 25 de julio de 2013⁹⁴.

Con esta decisión quedó sin efecto el proceso de elección desarrollado en 2013, configurándose una de las crisis más significativas en torno a la designación de magistrados del Tribunal Constitucional durante el período analizado. El episodio puso de manifiesto las limitaciones del modelo de selección basado en la modalidad de invitación y mostró el impacto que los cuestionamientos de legitimidad política pueden tener sobre los procedimientos de designación de los órganos constitucionales autónomos.

89 Resolución Legislativa del Congreso N.º 004-2012-2013-CR, Resolución Legislativa que elige a los señores Cayo César Galindo Sandoval, Francisco José Eguiguren Praeli, Víctor Mayorga Miranda, Víctor Rolando Sousa Huanambal, José Luis Sardón de Taboada y Ernesto Jorge Blume Fortini como miembros del Tribunal Constitucional, *Diario Oficial El Peruano*, 18 de julio de 2013.

90 Cfr. Pamela Loayza, Los orígenes de la repartija. Balance de la selección de magistrados del Tribunal Constitucional, *Argumentos*, revista de análisis y crítica, Instituto de Estudios Peruanos, edición núm. 4, septiembre de 2013. Disponible en: <https://argumentos-historico.iep.org.pe/articulos/los-origenes-de-la-repartija-balance-de-la-seleccion-de-magistrados-del-tribunal-constitucional/>

91 Así, Eguiguren Praeli manifestó su disposición a no asumir el cargo y expresó que no podía integrar el Tribunal Constitucional junto a personas que, a su juicio, no reunían las credenciales éticas y democráticas necesarias para el ejercicio de la magistratura Congreso de la República, “Expediente virtual parlamentario. 1067- 2012-2013-OM-CR, del Oficial Mayor para trasladarle la comunicación remitida hoy, vía correo electrónico, por el señor Francisco José Eguiguren, en la que informa que está dispuesto a declinar la designación como magistrado constitucional que le ha sido conferida”, 19 de julio de 2013, p.75. En similar actitud, Víctor Ricardo Mayorga Miranda comunicó su decisión de poner a disposición su designación y señaló que el descontento social generado había afectado su imagen, prestigio profesional y honorabilidad personal, con imputaciones ajenas a los fines de la administración de justicia. Asimismo, Ernesto Blume Fortini puso el cargo a disposición, en atención a las observaciones formuladas al procedimiento de elección y con el propósito de permitir al Congreso de la República adoptar las decisiones que estimara pertinentes. Posteriormente, Cayo César Galindo Sandoval y Víctor Rolando Sousa Huanambal comunicaron su renuncia expresa o su decisión de no asumir el cargo para el que habían sido elegidos.

92 Congreso de la República, “Expediente virtual parlamentario. Carta S/N, conforme al artículo 50 del Reglamento del Congreso de la República, solicitarle disponer lo necesario para la convocatoria a una legislatura extraordinaria para el día miércoles 24 del corriente a las 9 horas, con el objeto de dejar sin efecto las Resoluciones Legislativas del Congreso 004-2012-2013-CR, 005-2012-2013-CR y la Resolución Legislativa 30069”, 22 de julio de 2013, p. 83.

93 Congreso de la República del Perú. Diario de los Debates. Primera Legislatura Extraordinaria 2012-2013, 1ª Sesión Extraordinaria (matinal), 24 de julio de 2013, pp. 3-4.

94 Resolución Legislativa del Congreso N.º 006-2012-2013-CR, Resolución Legislativa del Congreso 006-2012-2013-CR que deja sin efecto la Resolución Legislativa del Congreso 004-2012-2013-CR, *Diario Oficial El Peruano*, 25 de julio de 2013.

VII. LA ELECCIÓN DE LOS MAGISTRADOS ERNESTO BLUME FORTINI, ELOY ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, MARIANELLA LEDESMA NARVÁEZ, MANUEL MIRANDA CANALES, CARLOS RAMOS NÚÑEZ Y JOSÉ LUIS SARDÓN DE TABOADA EN EL AÑO 2014

En el proceso de elección de magistrados del Tribunal Constitucional llevado a cabo en 2013, si bien el Congreso llegó a elegir y designar a seis integrantes, las resoluciones legislativas correspondientes fueron posteriormente dejadas sin efecto. En consecuencia, la renovación del Tribunal Constitucional quedó pendiente, pese a que el mandato constitucional de varios magistrados ya había vencido.

En consecuencia, y al haber vencido el plazo constitucional de los mandatos de los magistrados, resultó necesario iniciar un nuevo proceso de elección, que se llevó a cabo en 2014.

En ese contexto, la Junta de Portavoces, en sesión de 15 de octubre de 2013, dispuso la conformación de una nueva Comisión Especial encargada de seleccionar candidatos a magistrados del Tribunal Constitucional, al cargo de defensor del Pueblo y a directores del Banco Central de Reserva del Perú, integrada por los portavoces de los grupos parlamentarios, y la presidencia supernumeraria del presidente del Congreso. Asimismo, acordó que, en el marco de lo dispuesto por el artículo 8 de la Ley 28301, modificado por la Ley 29882, la modalidad para la elección de estos altos cargos continuara realizándose bajo el mecanismo de invitación⁹⁵.

En la sesión de 17 de octubre de 2013, el Pleno del Congreso aprobó la conformación de la Comisión

Especial, integrada por los congresistas León Rivera (Grupo Parlamentario Perú Posible), Zamudio Briceño (Grupo Parlamentario Nacionalista Gana Perú), Gagó Pérez (Grupo Parlamentario Fuerza Popular), Guevara Amasifuén (Grupo Parlamentario Acción Popular – Frente Amplio), Rondón Fudinaga (Grupo Parlamentario Solidaridad Nacional), Beingolea Delgado (Grupo Parlamentario PPC-APP), Velásquez Quesquén (Grupo Parlamentario Concertación Parlamentaria) y Montero Abregu (Grupo Parlamentario Unión Regional)⁹⁶. En el transcurso del proceso de selección, el congresista Becerril Rodríguez, portavoz del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, reemplazó al congresista Gagó Pérez del mismo grupo parlamentario⁹⁷.

El 31 de octubre de 2013 se instaló la Comisión Especial y se ratificó la designación de su Mesa Directiva, presidida de manera supernumeraria por el presidente del Congreso, Otárola Peñaranda (miembro del Grupo Parlamentario Nacionalista Gana Perú), con voz y sin voto⁹⁸.

La Comisión Especial, en aplicación del acuerdo adoptado por la Junta de Portavoces, recibió propuestas de candidatos formuladas por los grupos parlamentarios, colegios profesionales, universidades y organizaciones de la sociedad civil⁹⁹.

En sesión de 6 de mayo de 2014, acordó que la votación para la elección se realice de manera individual y en estricto orden alfabético de la relación propuesta¹⁰⁰.

Concluida su evaluación, acordó proponer al Pleno del Congreso una nómina de nueve candidatos a magistrados del Tribunal Constitucional, integrada por Ernesto Jorge Blume Fortini, Nelly Calderón Navarro, Joseph Campos Torres, Eloy Andrés Espinosa-Saldaña Barrera, Carlos Hakansson Nieto, Marianella Leonor Ledesma Narváez, Manuel Miranda Canales, Carlos Augusto Ramos Núñez y José Luis Sardón de Taboada¹⁰¹.

95 Congreso de la República, Acta de la 3ª Sesión de la Junta de Portavoces, Acuerdo de la Junta de Portavoces n.º 10-2013-2014, 15 de octubre de 2013, p. 5.

96 Congreso de la República del Perú. Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria de 2013, 13ª Sesión (matinal), 17 de octubre de 2013, p. 1277.

97 Congreso de la República, "Expediente virtual parlamentario. Informe N.º 02-2013-2014. Período anual de sesiones 2013-2014. Selección a candidatos a magistrados del Tribunal Constitucional", 6 de mayo de 2014, p. 1.

98 *Ibid.*, p. 2.

99 *Ibid.*, pp. 3-4.

100 *Ibid.*, p. 4.

101 *Ibid.*, pp. 4-5.

En sesión plenaria del 21 de mayo de 2014, el Congreso de la República procedió, sin que se desarrollara un debate parlamentario previo, a la votación para la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional. De los nueve candidatos propuestos por la Comisión Especial, seis alcanzaron la votación

constitucionalmente exigida, en el siguiente orden: Ernesto Blume Fortini, Eloy Andrés Espinosa-Saldaña Barrera, Marianella Leonor Ledesma Narváez, Manuel Jesús Miranda Canales, Carlos Augusto Ramos Núñez y José Luis Sardón de Taboada¹⁰². El siguiente cuadro da cuenta de la votación:

Votación en el Pleno del Congreso de la República de fecha 21 de mayo de 2014				
Candidato	Votos a favor	Votos en contra	Abstenciones	Resultado
Ernesto Jorge Blume Fortini	109 ¹⁰³	0	10	Elegido
Nely Calderón Navarro	58	36	25	No elegida ¹⁰⁴
Joseph Gabriel Campos Torres	69	10	41	No elegido ¹⁰⁵
Eloy Andrés Espinosa-Saldaña Barrera	84	29	5	Elegido ¹⁰⁶
Carlos Guillermo Hakansson Nieto	58 ¹⁰⁷	34	26	No elegido
Marianella Leonor Ledesma Narváez	98 ¹⁰⁸	1	19	Elegida
Manuel Jesús Miranda Canales	117 ¹⁰⁹	1	1	Elegido
Carlos Augusto Ramos Núñez	115 ¹¹⁰	0	3	Elegido
José Luis Sardón de Taboada	97	7	16	Elegido ¹¹¹

Fuente: elaboración propia con base en el Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria de 2013, 11ª Sesión (matinal), 21 de mayo de 2014, Congreso de la República.

102 Congreso de la República del Perú. Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria de 2013, 11ª Sesión (matinal), 21 de mayo de 2014, pp. 1416-1426.

103 En la sesión plenaria del 21 de mayo de 2014, el presidente del Congreso señala: “Se deja constancia del voto a favor del presidente del Congreso y de la congresista Cordero Jon Tay”. *Ibid.*, p. 1418.

104 En la sesión plenaria del 21 de mayo de 2014, el presidente del Congreso señala: “Se deja constancia del voto a favor del presidente del Congreso y del voto en contra de los congresistas Fujimori Higuchi y Cordero Jon Tay”. *Ibid.*, p. 1419.

105 En la sesión plenaria del 21 de mayo de 2014, el presidente del Congreso señala: “Se deja constancia del voto a favor del presidente del Congreso y de la abstención de los congresistas Fujimori Higuchi y Cordero Joy Tay”. *Ibid.*, p. 1420.

106 En la sesión plenaria del 21 de mayo de 2014, el presidente del Congreso señala: “Se deja constancia del voto a favor de presidente del Congreso y del congresista Mulder Bedoya; del voto en contra de los congresistas Fujimori Higuchi y Cordero Joy Tay; y del cambio de voto de abstención por voto a favor de los congresistas Anicama Ñañez y Lewis del Alcázar”. *Ibid.*, p. 1420.

107 En la sesión plenaria del 21 de mayo de 2014, el presidente del Congreso señala: “Se deja constancia del voto a favor de los congresistas Espinoza Cruz, Fujimori Higuchi y Cordero Jon Tay”. *Ibid.*, p. 1421.

108 En la sesión plenaria del 21 de mayo de 2014, el presidente del Congreso señala: “Se deja constancia del voto a favor del presidente del Congreso y de los congresistas Fujimori Higuchi y Cordero Jon Tay”. *Ibid.*, p. 1422.

109 En la sesión plenaria del 21 de mayo de 2014, el presidente del Congreso señala: “Se deja constancia del voto a favor del presidente del Congreso y de los congresistas Bedoya de Vivanco, Fujimori Higuchi, Vacchelli Corbetto y Cordero Joy Tay”. *Ibid.*, p. 1423.

110 En la sesión plenaria del 21 de mayo de 2014, el presidente del Congreso señala: “Se deja constancia del voto a favor de los congresistas Fujimori Higuchi, Cordero Jon Tay, Vacchelli Corbetto y Yovera Flores”. *Ibid.*, p. 1424.

111 En la sesión plenaria del 21 de mayo de 2014, el presidente del Congreso señala: “Se deja constancia del voto a favor de los congresistas Fujimori Higuchi, Cordero Jon Tay y Vacchelli Corbetto; y del cambio de voto de abstención por voto a favor del congresista Ruiz Loayza”. *Ibid.*, p. 1425.



Noticia sobre la elección de los magistrados Blume Fortini, Sardón de Taboada, Ramos Núñez, Ledesma Narváez, Espinosa-Saldaña Barrera y Miranda Canales

Fuente: *El Peruano*, edición del 4 de junio de 2014



Noticia que da cuenta de una ceremonia protocolar en Arequipa para presentar a los nuevos magistrados del Tribunal Constitucional

Fuente: *Sin Fronteras*, edición del 1 de junio de 2014

La elección se efectuó mediante votación nominal e individualizada respecto de cada candidato, y la designación de quienes resultaron electos quedó formalizada a través de la expedición de la correspondiente Resolución Legislativa, emitida en cada caso de manera individual (Resoluciones Legislativas del Congreso 005-2013-2014-CR a 010-2013-2014-CR, publicadas el 22 de mayo de 2014)¹¹².

El 3 de junio de 2014 se realizó en el Gran Teatro Nacional la ceremonia de juramentación de los magistrados del Tribunal Constitucional. Con este acto culminó el proceso de elección correspondiente al año 2014¹¹³.

Con este acto se concretó una renovación significativa en la composición del Tribunal Constitucional, al incorporarse seis nuevos magistrados al colegiado. La elección realizada en 2014 permitió superar la crisis institucional generada tras el frustrado proceso de designación de 2013 y restablecer la integración del Tribunal luego de varios años marcados por procedimientos de elección inconclusos o fallidos. De este modo, el Congreso de la República logró finalmente renovar la composición del Tribunal Constitucional y dotar al órgano de una nueva conformación que marcaría el desarrollo de la jurisprudencia constitucional durante los años siguientes.



Colegiado integrado por Urviola Hani, Blume Fortini, Ledesma Narvaez, Ramos Núñez, Sardón de Taboada, Miranda Canales y Espinosa-Saldaña Barrera, en audiencia pública realizada en la sede institucional del Centro de Lima en mayo de 2015

112 Resoluciones Legislativas del Congreso N.º 005-2013-2014-CR, 006-2013-2014-CR, 007-2013-2014-CR, 008-2013-2014-CR, 009-2013-2014-CR y 010-2013-2014-CR, *Diario Oficial El Peruano*, 22 de mayo de 2014.

113 Tribunal Constitucional del Perú, “Nuevos magistrados del Tribunal Constitucional juramentaron ante más de mil personas”, 3 de junio de 2014.

VI.8. LA ELECCIÓN DEL MAGISTRADO AUGUSTO FERRERO COSTA EN EL AÑO 2017

En junio de 2015, finalizó el periodo constitucional de cinco años para el cual fue designado el magistrado Óscar Marco Antonio Urviola Hani como miembro del Tribunal Constitucional; sin embargo, continuó en funciones hasta que se eligió y juramentó su reemplazo, conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

En agosto de 2017 se inició el procedimiento de elección de un magistrado del Tribunal Constitucional. Así, en la sesión plenaria del 3 de agosto de 2017, el Pleno del Congreso aprobó la conformación de la Comisión Especial encargada de seleccionar a un miembro del Tribunal Constitucional (en adelante,

Comisión Especial). Esta estuvo bajo la presidencia supernumeraria del presidente del Congreso, Galarreta Velarde, e integrada por los siguientes congresistas: Salaverry Villa (Fuerza Popular), Zeballos Salinas (Peruanos por el Cambio), Rozas Beltrán (Frente Amplio por Justicia Vida y Libertad), Villanueva Arévalo (Alianza para el Progreso), Del Castillo Gálvez (Célula Parlamentaria Aprista) y García Belaunde (Acción Popular)¹¹⁴. La Comisión Especial fue instalada el 9 de agosto de 2017¹¹⁵.

La Junta de Portavoces, en sesión realizada el 9 de agosto de 2017, acordó —a propuesta de la Comisión Especial— que la elección del magistrado del Tribunal Constitucional se realice mediante la modalidad especial por invitación¹¹⁶, conforme a lo previsto en el artículo 8.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.



Ceremonia protocolar en la que Augusto Ferrero Costa juramentó como magistrado del Tribunal Constitucional.

Fuente: *Tribunal Constitucional*, 4 de setiembre de 2017.

114 Congreso de la República del Perú. Diario de los Debates, Primera Legislatura Ordinaria de 2017, 3ª Sesión (vespertina), 3 de agosto de 2017, pp. 14-15.

115 Comisión Especial encargada de seleccionar al candidato a magistrado del Tribunal Constitucional. Informe. Período Anual de Sesiones 2017-2018. Selección del candidato a magistrado del Tribunal Constitucional, pp. 2-3.

116 Congreso de la República del Perú. Período Anual de Sesiones 2017-2018. Acta de la 2ª Sesión de Junta de Portavoces, Acuerdo 8-2017-2018/JUNTA-CR, 9 de agosto de 2017, p. 1.



Bajo este marco, el grupo parlamentario Acción Popular propuso a Augusto Ferrero Costa como candidato a magistrado del Tribunal Constitucional. Asimismo, la Comisión Especial —en sesión del 15 de agosto de 2017— dio cuenta del oficio remitido por el señor Humberto Falla Lamadrid, mediante el cual presentó su propia postulación como candidato al cargo de magistrado del Tribunal Constitucional. Al respecto, el presidente supernumerario de la Comisión Especial dispuso que se le comunique que la modalidad acordada por la Junta de Portavoces para la selección de candidatos era la de invitación¹¹⁷.

Luego del debate y evaluación correspondiente, el presidente supernumerario de la Comisión Especial —Galarreta Velarde— sometió al voto la propuesta de Ferrero Costa como candidato a magistrado del Tribunal Constitucional, la misma que fue aprobada.

Seguidamente, la Comisión Especial acordó proponer al Pleno del Congreso como candidato a magistrado del Tribunal Constitucional a Ferrero Costa, al considerar que reunía los requisitos constitucionales y legales, así como los méritos profesionales necesarios para ocupar el cargo de magistrado. En la sesión plenaria del 25 de agosto de 2017 se realizó la votación¹¹⁸. El siguiente cuadro da cuenta de dicha votación:

Votación en el Pleno del Congreso de la República de fecha 25 de agosto de 2017				
Candidato	Votos a favor	Votos en contra	Abstenciones	Resultado
Augusto Ferrero Costa	100	10	3	Elegido

Fuente: elaboración propia con base en el Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria de 2017, 7ª Sesión (matinal), 25 de agosto de 2017, Congreso de la República.

El artículo 201 de la Constitución establece que para la elección de magistrado del Tribunal Constitucional se requiere el voto favorable de dos tercios del número legal de congresistas; esto es, 87 votos. En consecuencia, Ferrero Costa fue elegido magistrado del Tribunal Constitucional por haber obtenido 100 votos a favor.

Finalmente, mediante Resolución Legislativa del Congreso 002-2017-2018-CR, publicada en el *Diario Oficial El Peruano* el 26 de agosto de 2017, se designó a Augusto Ferrero Costa como magistrado del Tribunal Constitucional. El 4 de setiembre de 2017 juramentó ante el presidente del Tribunal Constitucional, en la sede del Tribunal Constitucional ubicada en el jirón Áncash 390.

VI.9. LAS TENSIONES POLÍTICAS DURANTE LOS FRUSTRADOS PROCESOS DE ELECCIÓN DE MAGISTRADOS EN LOS AÑOS 2019 Y 2020

El mandato constitucional de los magistrados Ernesto Blume Fortini, Manuel Miranda Canales, Carlos Ramos Núñez, José Luis Sardón de Taboada, Marianella Ledesma Narváez y Eloy Espinosa-Saldaña Barrera como integrantes del Tribunal Constitucional culminaba en junio de 2019. En ese contexto, el 14 de noviembre de 2018 y con anticipación superior a la prevista en el artículo 10 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, Blume Fortini, en su calidad de presidente del Tribunal Constitucional, solicitó al presidente del Congreso de la República, Daniel Salaverry Villa, el inicio del procedimiento de elección de nuevos magistrados del Tribunal Constitucional, conforme a lo dispuesto en la citada norma.

¹¹⁷ Comisión Especial encargada de seleccionar al candidato a magistrado del Tribunal Constitucional. Informe. Período Anual de Sesiones 2017-2018. Selección del candidato a magistrado del Tribunal Constitucional, pp. 2-3.

¹¹⁸ Congreso de la República del Perú. Diario de los Debates, Primera Legislatura Ordinaria de 2017, 7ª Sesión (matinal), 25 de agosto de 2017, p. 25.

Por su parte, el Pleno del Congreso de la República —en sesión del 22 de noviembre de 2018— aprobó la conformación de la Comisión Especial encargada de seleccionar a los magistrados del Tribunal Constitucional. Dicha comisión estuvo bajo la presidencia supernumeraria del presidente del Congreso, Salaverry Villa, e integrada por los siguientes congresistas: Chacón de Vettori (Fuerza Popular), Letona Pereyra (Fuerza Popular), Violeta López (Peruanos por el Cambio), Arana Zegarra (Frente Amplio), Montenegro Figueroa (Alianza para el Progreso), Velásquez Quesquén (Célula Parlamentaria Aprista), Quintanilla Chacón (Nuevo Perú), García Belaunde (Acción Popular) y Echevarría Huamán (No Agrupados)¹¹⁹. La citada comisión no realizó el encargo de selección encomendado.

El 4 de setiembre de 2019, la Junta de Portavoces del Parlamento acordó ratificar, con las modificaciones propuestas por los portavoces, la conformación de la Comisión Especial para la elección de magistrados del Tribunal Constitucional¹²⁰. El Pleno del Congreso, en la sesión del 11 de setiembre de 2019, aprobó la reconfiguración de la Comisión Especial bajo la presidencia supernumeraria del presidente del Congreso, Olaechea Álvarez-Calderón, e integrada por los siguientes congresistas: Del Águila Cárdenas (Fuerza Popular), Galarreta Velarde (Fuerza Popular), Espinoza Cruz (Alianza Para el Progreso), Quintanilla Chacón (Nuevo Perú), Arana Zegarra (Frente Amplio), García Belaunde (Acción Popular), Oliva Corrales (Peruanos Por el Cambio), Velásquez Quesquén (Célula Parlamentaria Aprista) y Galván Vento (Cambio 21–Contigo–Acción Republicana)¹²¹.

De conformidad con lo previsto en el artículo 8.2. de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional,

la Junta de Portavoces acordó que la modalidad para seleccionar a los candidatos a magistrados del Tribunal Constitucional sea la especial, por invitación.

En esa línea, la Comisión Especial efectuó la convocatoria, mediante invitación, de los profesionales que serían candidatos para asumir la magistratura constitucional. El 13 de setiembre de 2019, se declaró en sesión permanente para dar cumplimiento al encargo encomendado por el Pleno del Congreso. Posteriormente, recibió las siguientes propuestas: Carlos Guillermo Hakansson Nieto, Gonzalo Ortiz de Zevallos Olaechea, Ernesto Álvarez Miranda, Delia Muñoz Muñoz, Roberto Luis Acevedo Mena, Edgar Carpio Marcos, Wilber Nilo Medina Bárcena, Manuel Sánchez Palacios Paiva, Carmela de Orbegoso Russell, Francisco Humberto Morales Saravia y Milagros Campos Ramos¹²².

Luego de la evaluación de los profesionales presentados, la Comisión Especial acordó proponer al pleno del Congreso a los mencionados candidatos. El pleno programó la sesión de votación de los candidatos a magistrados del Tribunal Constitucional para cubrir las plazas vacantes para el 30 de setiembre de 2019. Este proceso de elección se desarrolló en un contexto de tensiones políticas entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

El 23 de setiembre de 2019, se interpuso una demanda de amparo contra el presidente del Congreso de la República y presidente supernumerario de la Comisión Especial, Olaechea Álvarez-Calderón, mediante la cual se solicitó: i) suspender el proceso de convocatoria a elecciones de magistrados del Tribunal Constitucional hasta que se establezcan, de forma expresa, los mecanismos de publicidad y transparencia que permitan la participación y fiscalización de la sociedad civil; y ii) anular todos los actos parlamentarios adoptados en el marco del proceso de convocatoria a elecciones de magistrados del Tribunal Constitucional¹²³.

119 Congreso de la República del Perú. Diario de los Debates, Primera Legislatura Ordinaria de 2018, 15ª A Sesión (matinal), 22 de noviembre de 2018, p. 71.

120 Congreso de la República. Acta de la 7ª Sesión de la Junta de Portavoces, 4 de setiembre de 2019.

121 Congreso de la República del Perú. Diario de los Debates, Primera Legislatura Ordinaria de 2019, 9ª Sesión (matinal), 11 de setiembre de 2019, pp. 40, 41 y 46.

122 Comisión Especial encargada de seleccionar a los candidatos a magistrados del Tribunal Constitucional. Informe. Selección de candidatos a magistrados del Tribunal Constitucional, p. 3.

123 Segundo Juzgado Constitucional Transitorio de Lima, Expediente 5547-2029-0-1801-JR-DC-02, Auto admisorio de fecha 30 de setiembre de 2019.

Por otra parte, ese mismo día, parlamentarios representantes de cinco bancadas presentaron una solicitud al presidente supernumerario de la Comisión Especial, mediante la cual pidieron la declaración de nulidad de la decisión que aprobó la lista de candidatos para la elección de nuevos integrantes del Tribunal Constitucional¹²⁴. La Comisión Especial rechazó este pedido.

El 27 de setiembre de 2019, el presidente de la República —Martín Alberto Vizcarra Cornejo— en mensaje a la nación anunció que su Gobierno había decidido plantear una cuestión de confianza al Congreso de la República, para cambiar las reglas de la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional¹²⁵. A su vez, el presidente del Consejo de Ministros —Salvador Alejandro Jorge del Solar Labarthe— solicitó al presidente del Congreso —Pedro Olaechea Álvarez-Calderón— que en la primera oportunidad en que se reúna el Pleno del Congreso se le permita plantear, en nombre del Consejo de Ministros, una cuestión de confianza ante el Congreso de la República, de acuerdo con los artículos 132 y 133 de la Constitución y el literal c) del artículo 86 del reglamento del Congreso¹²⁶.

En este contexto, algunos candidatos a magistrados del Tribunal Constitucional —Edgar Enrique Carpio Marcos, Roberto Luis Acevedo Mena— presentaron cartas en las que declinaron a que sus candidaturas fueran elevadas al Pleno del Congreso por la Comisión Especial.

El 30 de setiembre de 2019, el Pleno del Congreso se reunió para realizar la votación de los candidatos a magistrados del Tribunal Constitucional. En esta sesión, el presidente del Consejo de Ministros, Salvador del Solar, se presentó en el Congreso y planteó la cuestión de confianza. En ese sentido, señaló: “(...) hemos presentado un proyecto de ley para un proceso transparente, un proyecto de ley ya presentado ante este Congreso, por el cual en nombre del Consejo de



Ministros hago cuestión de confianza en este mismo momento, para que el Parlamento decida si nos otorga la confianza y considera, por lo tanto, que hay que hacer uso de transparencia, o para que nos la niegue si considera que va a seguir adelante con ese procedimiento”¹²⁷.

La congresista Indira Huilca planteó una cuestión previa para que se suspenda el proceso de elección de los miembros del Tribunal Constitucional. Efectuada la votación, esta fue rechazada. Seguidamente, se sometió a votación la candidatura de Gonzalo Manuel Ortiz de Zavallos Olaechea, quien obtuvo 88 votos a favor; y, Manuel Sánchez Palacios Paiva, quien obtuvo 73 votos a favor¹²⁸.

Posteriormente, el pleno del Congreso dio inicio al debate sobre la cuestión de confianza vinculada al Proyecto de Ley 4847/2019-PE, que propuso la modificación del artículo 8 de la Ley 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Efectuada la votación, por 50 votos a favor se aprobó la cuestión de confianza planteada por el presidente del Consejo de Ministros, Salvador del Solar¹²⁹.

124 Gutiérrez Canales, Raúl. *El Parlamento y la elección de jueces constitucionales*, Serie Cuadernos de Investigación Parlamentaria, N.º 4, Lima, Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios, 2021, p. 134.

125 Presidencia de la República del Perú. “Mensaje a la Nación del presidente de la República, Martín Vizcarra Cornejo”, 27 de setiembre de 2019.

126 Oficio 231-2019-PCM/DM, 27 de setiembre de 2019.

127 Congreso de la República del Perú. Diario de los Debates, Primera Legislatura Ordinaria de 2019, 12ª Sesión (matinal), 30 de setiembre de 2019, p. 13. Cfr. Delgado-Guembes, César y Indacochea, Úrsula, Mesa redonda: proceso de selección de magistrados del Tribunal Constitucional, medida cautelar y actos parlamentarios, 2020.

Disponible en: <https://revistas.ulima.edu.pe/index.php/Athina/article/view/6499/6343>

128 Congreso de la República del Perú. Diario de los Debates, Primera Legislatura Ordinaria de 2019, 12ª Sesión (matinal), 30 de setiembre de 2019, pp. 46-47.

129 *Ibid.*, p. 77.



Una sesión de Pleno Jurisdiccional en el año 2020. Presidía Ledesma Narvaez.

Fuente: *Centro de Documentación del Tribunal Constitucional*

Por su parte, el presidente de la República, Martín Vizcarra Cornejo, en una decisión controvertida, dispuso —mediante Decreto Supremo 165-2019-PCM— la disolución del Congreso de la República, la revocatoria del mandato parlamentario de los congresistas que no integran la Comisión Permanente y convocó a elecciones de un nuevo Congreso para el 26 de enero de 2020. En el citado decreto se señala que por la negativa de suspender el procedimiento de selección de magistrados y de brindar las garantías suficientes para que la selección garantice la mayor legitimidad posible al Tribunal Constitucional, el Congreso negó la confianza presentada por el presidente del Consejo de Ministros¹³⁰.

Luego de que se decretó la disolución del Congreso, Pedro Olaechea Álvarez-Calderón —el 2 de octubre de 2019— remitió al presidente del Tribunal Constitucional un oficio informando que el 30 de setiembre del 2019 el Pleno del Congreso aprobó la

Resolución Legislativa 005-2019-2020-CR, mediante la cual se designó a Gonzalo Ortiz de Zevallos como magistrado del Tribunal Constitucional. Asimismo, en dicha resolución se precisa que el miembro elegido deberá reemplazar al magistrado con mandato vencido cuya colegiatura sea la de menor antigüedad¹³¹.

El 17 de octubre de 2019, el presidente del Tribunal Constitucional comunicó que, en relación con el pedido de incorporación de Gonzalo Ortiz de Zevallos Olaechea como magistrado del Tribunal Constitucional, con los votos a favor de los magistrados Blume Fortini, Miranda Canales, Ramos Núñez, Ledesma Narváez y Espinosa-Saldaña Barrera, y los votos en contra de los magistrados Sardón de Taboada y Ferrero Costa, se acordó no autorizar al presidente de la institución a tomarle el juramento a Ortiz de Zevallos, en tanto no concluya el procedimiento parlamentario correspondiente. Asimismo, se dejó constancia de que

130 Decreto Supremo 165-2019-PCM. Decreto Supremo que disuelve el Congreso de la República y convoca a elecciones para un nuevo Congreso, publicado en el *Diario Oficial El Peruano* el 30 de setiembre de 2019.

131 Gutiérrez Canales, Raúl. *El Parlamento y la elección de jueces constitucionales*, Serie Cuadernos de Investigación Parlamentaria, N.º 4, Lima, Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios, 2021, p. 140.

es al Pleno del Tribunal al que le corresponde definir quién sería el magistrado a reemplazar.

Luego de la instalación del nuevo Congreso, el Pleno aprobó —el 22 de mayo de 2020— la reconsideración de las votaciones para la elección de los miembros del Tribunal Constitucional realizadas el 30 de setiembre de 2019. Habiéndose aprobado la reconsideración, se volvió a votar la propuesta de la Comisión Especial respecto del candidato Ortiz de Zevallos; efectuada la votación, se rechazó la elección de dicho candidato. Asimismo, se volvió a votar la propuesta referida al candidato Manuel Sánchez Palacios Paiva; efectuada la votación, también se rechazó la elección de dicho candidato¹³².

Un intento posterior de elección de magistrados del Tribunal Constitucional se realizó por el nuevo Congreso que se instaló por la disolución del anterior, dentro del contexto de la pandemia del COVID-19. Con esta finalidad, el nuevo Congreso aprobó la Ley 31031, Ley que modifica la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para garantizar la elección meritocrática y transparente de magistrados del TC, publicada el 23 de julio de 2020, que modificó el artículo 8, en lo relativo al proceso de selección, y 11, con relación a los requisitos del cargo.

El 6 de julio de 2021, el Tercer Juzgado Constitucional Transitorio de Lima, a cargo de la jueza Soledad Blácido Báez, dictó una medida cautelar y ordenó al Congreso de la República que dispusiera la suspensión provisional de la elección de magistrados del Tribunal Constitucional, la cual fue programada para el 7 y 8 de julio de 2021, hasta que el juzgado emitiera pronunciamiento de fondo (Exp. 02425-2021-42-1801-JR-DC-03). Esta medida cautelar generó controversia sobre el control de los procedimientos parlamentarios reservados al Congreso por un supuesto hiperactivismo judicial¹³³.

Por su parte, el Pleno del Congreso aprobó ratificar el acuerdo adoptado por la Junta de Portavoces en el sentido de continuar con las sesiones del 7 y 8 de julio de 2021 y mantener la agenda establecida para el proceso de elección de magistrados del Tribunal Constitucional¹³⁴.

En la sesión plenaria del 7 de julio de 2021 se puso en conocimiento del Pleno del Congreso el informe de la Comisión Especial de selección de candidatos aptos para la elección de magistrados del Tribunal Constitucional, que propuso una relación de quince postulantes en orden de mérito: 1) Fernando Alberto Calle Hayen; 2) Aaron Oyarce Yuzzelli; 3) Carlos Guillermo Hakansson Nieto; 4) Freddy Widmar Hernández Rengifo; 5) Francisco Humberto Morales Saravia; 6) Helder Domínguez Haro; 7) María del Pilar Dolores Tello Leyva; 8) José Francisco Gálvez Montero; 9) Vicente Rodolfo Walde Jáurequi; 10) David Moisés Velasco Pérez Velasco; 11) Jorge Luis Rioja Vallejos; 12) Óscar Renato Ramón Díaz Gonzales; 13) Miguel Christian Torres Méndez; 14) Luis Gustavo Gutiérrez Ticse; y 15) Jacinto Julio Rodríguez Mendoza¹³⁵.

Asimismo, en la citada sesión, el Pleno sometió a votación las candidaturas de Fernando Alberto Calle Hayen, Aaron Oyarce Yuzzelli y Carlos Guillermo Hakansson Nieto; sin embargo, ninguno alcanzó la mayoría calificada de dos tercios del número legal de congresistas (87 votos). Posteriormente, se aprobó el pedido realizado por el congresista Fernando Meléndez de suspender la sesión¹³⁶.

La continuación del procedimiento de elección de magistrados del Tribunal Constitucional fue programada para la sesión plenaria del 8 de julio de 2021; no obstante, en dicha sesión no se realizó la votación de los candidatos. Finalmente, a pedido del presidente de la Comisión —congresista Ruiz Pinedo— se pasó a un cuarto intermedio¹³⁷.

132 Congreso de la República del Perú. Diario de los Debates, Primera Legislatura para completar el período parlamentario 2016-2021, 8ª Sesión (vespertina), 22 de mayo de 2020, pp. 47-54.

133 Cfr. Delgado-Guembes, César y Indacochea, Úrsula, Mesa redonda: proceso de selección de magistrados del Tribunal Constitucional, medida cautelar y actos parlamentarios, 2020.

Disponible en: <https://revistas.ulima.edu.pe/index.php/Athina/article/view/6499/6343>

134 Congreso de la República del Perú. Diario de los Debates, Cuarta Legislatura Ordinaria para completar el período parlamentario 2016-2021, 3ª Sesión (matinal), 7 de julio de 2021, p. 33.

135 *Ibid.*, p. 61.

136 *Ibid.*, pp. 66-96.

137 *Ibid.*, pp. 82-85.

VI.10. LA ELECCIÓN DE LOS MAGISTRADOS FRANCISCO MORALES SARAVIA, GUSTAVO GUTIÉRREZ TICSE, HELDER DOMÍNGUEZ HARO, LUZ PACHECO ZERGA, MANUEL MONTEAGUDO VALDEZ Y CÉSAR OCHOA CARDICH EN EL AÑO 2022

Como se ha mencionado en el apartado precedente, la LOTC fue modificada para garantizar un proceso de selección de magistrados transparente y meritocrático. En esa dirección, se modificaron los artículos 8 y 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

El artículo 8 de la citada norma refiere que el Pleno del Congreso de la República designa una Comisión

Especial de selección, integrada por un representante de cada grupo parlamentario, la cual propone al Pleno del Congreso el reglamento del proceso de selección en base a un concurso público de méritos, que es aprobado mediante resolución legislativa del Congreso. En efecto, mediante Resolución Legislativa 001-2021-2002-CR, publicada el 5 de octubre de 2021 en el *Diario Oficial El Peruano*, se aprobó el Reglamento para la selección de candidatas o candidatos aptos para la elección de magistrados del Tribunal Constitucional.

El 24 de agosto de 2021, el pleno del Congreso aprobó la nómina de integrantes de la Comisión Especial encargada de la selección de candidatas o candidatos aptos para la elección de magistrados del Tribunal Constitucional. Esta comisión estuvo integrada por los siguientes congresistas: Balcázar Zelada (Perú Libre),



Comisión Especial encargada de la selección de candidatas o candidatos aptos para la elección de magistrados del Tribunal Constitucional.

Fuente: *Agencia Peruana Noticias*, 2021



Con fecha 21 de setiembre de 2021, en pleno proceso de renovación de los magistrados el TC fue sorprendido con la repentina partida del magistrado Carlos Ramos Núñez, quien fuera designado por resolución legislativa 009-2013-2014-CR del 21 de mayo de 2014. El doctor Ramos además de destacar como magistrado del Tribunal Constitucional resaltó como director general del Centro de Estudios Constitucionales, cargo que ejerció desde enero de 2015 hasta diciembre de 2019.

Imagen: Prensa Regional



En la imagen, velatorio del magistrado Carlos Ramos Núñez en la sede principal del Tribunal Constitucional ubicada en el distrito de San Isidro.

Guerra-García Campos (Fuerza Popular), Aragón Carreño (Acción Popular), Salhuana Cavides (Alianza para el Progreso), Tudela Gutiérrez (Avanza País), Elera García (Somos Perú), Montoya Manrique (Renovación Popular), Luque Ibarra (Juntos por el Perú) y Wong Pujada (Podemos Perú)¹³⁸.

El 7 de setiembre de 2021, los integrantes de la Comisión Especial eligieron a los miembros de su Mesa Directiva, la cual quedó conformada por los congresistas Balcázar Zelada como presidente. Montoya Manrique como vicepresidente y Tudela Gutiérrez como secretaria, quedando con ello formalmente instalada la Comisión Especial. Posteriormente, el 15 de noviembre de 2021, la congresista Tudela Gutiérrez renunció al cargo de

secretaria, siendo reemplazada por el congresista Elera García, quien asumió dicha función¹³⁹.

La mencionada Comisión realizó un total de 21 sesiones: 5 sesiones ordinarias y 16 extraordinarias. Cabe precisar que todas las sesiones fueron públicas y transmitidas en vivo por las redes sociales oficiales del Congreso de la República y el canal del Congreso¹⁴⁰.

La Comisión Especial convocó al concurso público de méritos para la selección de candidatas o candidatos aptos para la elección de magistrados del Tribunal Constitucional, publicándose la convocatoria el 11 de octubre de 2021 en el diario *El Comercio*, en el *Diario Oficial El Peruano* y en la página web de la Comisión Especial del portal institucional del Congreso

138 Congreso de la República del Perú. Diario de los Debates, Primera Legislatura Ordinaria de 2021, 5ª Sesión (vespertina), 24 de agosto de 2021, pp. 320-321.

139 Comisión Especial encargada de la selección de candidatas o candidatos aptos para la elección de magistrados del Tribunal Constitucional. Informe del proceso, valoración y puntaje en la selección de candidatas y candidatos aptos para la elección de magistrados del Tribunal Constitucional”, setiembre 2021 – abril 2022, p. 10.

140 *Ibid.*, p. 11.

de la República. En dicha convocatoria se advirtió que las carpetas de inscripción debían cumplir con todos los requisitos formales exigidos, pues no habría subsanación ni reconsideración; por lo que el incumplimiento ocasionaría la no aceptación de la carpeta de inscripción¹⁴¹.

Se recibieron 78 carpetas de inscripción, de las cuales 76 cumplieron con los requisitos formales, por lo que fueron admitidas. En la evaluación curricular, los integrantes de la Comisión evaluaron de manera individual tres aspectos: (i) formación académica (grados y estudios); (ii) experiencia profesional; y (iii) labor de investigación en materia jurídica¹⁴².

El 8 de abril de 2022, la Comisión Especial, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 35 del mencionado reglamento, dio cuenta del cuadro de puntaje final y del orden de méritos, producto de la sumatoria de los puntajes obtenidos por cada postulante en las etapas de evaluación curricular y entrevista personal. El puntaje total acumulado y el orden de méritos fue el siguiente¹⁴⁵:

El 18 de abril de 2022, los integrantes de la Comisión Especial aprobaron el Informe Final del proceso de selección¹⁴⁶. Seguidamente, mediante Oficio 153-2022-CEESCAEMT-CR, se remitió a la presidenta

Cuadro de puntaje total acumulado y orden de méritos de candidatos aptos a magistrado del Tribunal Constitucional				
Candidato	Puntaje en evaluación curricular	Puntaje en entrevista personal	Puntaje total acumulado	Orden de mérito
Francisco Humberto Morales Saravia	58,00	34,89	92,89	1
Luis Gustavo Gutiérrez Ticse	56,67	32,00	88,67	2
Helder Domínguez Haro	48,89	35,56	84,45	3
Luz Imelda Pacheco Zerga	53,33	30,63	83,96	4
Manuel Montegudo Valdez	42,44	33,44	75,88	5
César Augusto Ochoa Cardich	42,44	30,88	73,32	6

Fuente: elaboración propia con base en el Informe del proceso, valoración y puntaje en la selección de candidatas y candidatos aptos para la elección de magistrados del Tribunal Constitucional”, setiembre 2021 – abril 2022, Comisión Especial encargada de la selección de candidatas o candidatos aptos para la elección de magistrados del Tribunal Constitucional.

La Comisión Especial determinó que 55 postulantes habían superado la evaluación curricular. Se precisa que solo aprobaron quienes obtuvieron un puntaje promedio mínimo de 35¹⁴³. Posteriormente, varios participantes no superaron las observaciones de la Contraloría General de la República o renunciaron al proceso. A la etapa de la entrevista personal, pasaron 26 postulantes¹⁴⁴.

del Congreso de la República, María del Carmen Alva Prieto, la lista de candidatas y candidatos aptos, según el cuadro de méritos, así como el informe y sus anexos.

El presidente de la Comisión Especial —José María Balcázar Zelada—, al tomar conocimiento de que el Pleno del Congreso sesionaría para proceder con la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional, envió, mediante el Oficio 160-2022-CEESCAEMTC-

141 *Ibid.*, p. 21.

142 *Ibid.*, pp. 26-30, 46.

143 *Ibid.*, pp. 53-56.

144 *Ibid.*, pp. 69-70.

145 *Ibid.*, p. 74.

146 *Ibid.*, p. 77.

CR —de fecha 6 de mayo de 2022—, al Oficial Mayor del Congreso de la República —Hugo Rovira Zagal— las hojas de vida, expedientes, tachas, descargos y resoluciones, así como las calificaciones obtenidas en la evaluación curricular y en la entrevista personal, el puntaje total acumulado y el orden de méritos de los candidatos al Tribunal Constitucional.

En la sesión plenaria del 10 de mayo de 2022, el Pleno del Congreso realizó la votación individual de los candidatos a magistrados del Tribunal Constitucional, en estricto orden de méritos¹⁴⁷. Los resultados fueron los siguientes:

2022-CR; Helder Domínguez Haro fue designado mediante la Resolución Legislativa del Congreso 012-2021-2022-CR; Luz Imelda Pacheco Zerga fue designada mediante la Resolución Legislativa del Congreso 013-2021-2022-CR; Manuel Monteagudo Valdez fue designado mediante la Resolución Legislativa del Congreso 014-2021-2022-CR; y César Ochoa Cardich fue designado mediante la Resolución Legislativa del Congreso 015-2021-2022-CR. Todas las resoluciones fueron publicadas el 12 de mayo de 2022 en el *Diario Oficial El Peruano*.

Votación en el Pleno del Congreso de la República de fecha 10 de mayo de 2022				
Candidato	Votos a favor	Votos en contra	Abstenciones	Resultado
Francisco Humberto Morales Saravia	97 ¹⁴⁸	21	6	Elegido
Luis Gustavo Gutiérrez Ticse	96 ¹⁴⁹	23	5	Elegido
Helder Domínguez Haro	97 ¹⁵⁰	19	8	Elegido
Luz Imelda Pacheco Zerga	91 ¹⁵¹	26	7	Elegido
Manuel Monteagudo Valdez	101 ¹⁵²	14	8	Elegido
César Augusto Ochoa Cardich	89 ¹⁵³	23	10	Elegido

Fuente: elaboración propia con base en el Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria de 2021, 12ª Sesión (vespertina), 10 de mayo de 2022, Congreso de la República.

Los seis candidatos propuestos obtuvieron la votación requerida —más de dos tercios del número legal de congresistas— y fueron elegidos como magistrados del Tribunal Constitucional.

Bajo este marco, Francisco Humberto Morales Saravia fue designado mediante la Resolución Legislativa del Congreso 010-2021-2022-CR; Gustavo Gutiérrez Ticse fue designado mediante la Resolución Legislativa del Congreso 011-2021-

El 13 de mayo de 2022, los magistrados Morales Saravia, Gutiérrez Ticse, Domínguez Haro, Pacheco Zerga y Ochoa Cardich juramentaron ante el presidente del Tribunal Constitucional, Augusto Ferrero Costa. Por su parte, el magistrado Monteagudo Valdez juramentó el 18 de mayo de 2022.

Finalmente, se destaca que este es el primer proceso de selección de magistrados del Tribunal Constitucional realizado en base a un concurso público de méritos.

147 Congreso de la República del Perú. Diario de los Debates, Segunda Legislatura Ordinaria de 2021, 12ª Sesión (vespertina), 10 de mayo de 2022, pp. 18-21.

148 En la sesión plenaria del 10 de mayo de 2022, la presidenta del Congreso señala: “Han votado a favor 97 votos, más mi voto, 98”. Congreso de la República del Perú. Diario de los Debates, Segunda Legislatura Ordinaria de 2021, 12ª Sesión (vespertina), 10 de mayo de 2022, p. 18.

149 En la sesión plenaria del 10 de mayo de 2022, la presidenta del Congreso señala: “Han votado a favor 96 congresistas, más mi voto, 97”. *Ibid.*, p. 19.

150 En la sesión plenaria del 10 de mayo de 2022, la presidenta del Congreso señala: “Han votado a favor 97 congresistas, más mi voto, 98”. *Loc. Cit.*

151 En la sesión plenaria del 10 de mayo de 2022, la presidenta del Congreso señala: “Han votado a favor 91 congresistas, más mi voto, 92”. *Ibid.*, p. 20.

152 En la sesión plenaria del 10 de mayo de 2022, la presidenta del Congreso señala: “Han votado a favor 101 congresistas, más mi voto, 102”. *Loc. Cit.*

153 En la sesión plenaria del 10 de mayo de 2022, la presidenta del Congreso señala: “Han votado a favor 89 congresistas, más mi voto, noventa”. *Loc. Cit.*



Augusto Ferrero Costa (1944-2023)

Fue designado magistrado del Tribunal Constitucional por Resolución Legislativa N° 002-2017-2018-CR del 25 de agosto de 2017. Se desempeñó como presidente de esta institución desde enero de 2022 a setiembre de 2022. Tomó juramento del actual colegiado. Cesó en el cargo el 25 de enero de 2023.



Juramentación del
magistrado Francisco
Morales Saravia



Juramentación del
magistrado Gustavo
Gutiérrez Ticse



Juramentación del
magistrado Helder
Domínguez Haro



Juramentación de la
magistrada Luz Pacheco
Zerga



Juramentación del
magistrado César Ochoa
Cardich



Juramentación del
magistrado Manuel
Monteagudo Valdez



Magistrados del Tribunal Constitucional elegidos en el año 2022. De izquierda a derecha: Manuel Monteagudo Valdez, Gustavo Gutiérrez Ticse, Luz Pacheco Zerga, Francisco Morales Saravia, Augusto Ferrero Costa (elegido en 2017), Helder Domínguez Haro y César Ochoa Cardich.

Fuente: *Tribunal Constitucional*, 2022.

VI.11. LA ELECCIÓN DEL MAGISTRADO PEDRO HERNÁNDEZ CHÁVEZ

El presidente del Tribunal Constitucional, Augusto Ferrero Costa, mediante el Oficio 0016-2022-AFC/TC, de fecha 28 de febrero de 2022, informó a la presidenta del Congreso de la República, María del Carmen Alva Prieto, que su periodo como magistrado concluiría el 4 de setiembre de 2022; por lo que solicitó que se iniciara el procedimiento de elección de un nuevo magistrado. Posteriormente, el presidente del Tribunal Constitucional, Morales Saravia, comunicó —mediante Oficio 0017-2023-FMS/TC, de fecha 25 de enero de 2023— al presidente del Congreso, José Williams Zapata, que Ferrero Costa había cesado en sus

funciones como magistrado del Tribunal Constitucional y solicitó el inicio del procedimiento de elección del nuevo integrante del Tribunal¹⁵⁴.

En la sesión plenaria del 9 de marzo de 2023, el Pleno del Congreso aprobó la nómina de integrantes de la Comisión Especial de selección de candidata o candidato apto para la elección de magistrado del Tribunal Constitucional. Dicha Comisión estuvo integrada por los siguientes congresistas: Alegría García (Fuerza Popular), Pariona Sinche (Perú Libre), Aragón Carreño (Acción Popular), Soto Reyes (Alianza para el Progreso), Paredes Castro (Bloque Magisterial de Concertación Nacional), Echaíz de Núñez Ízaga (Renovación Popular), Amuruz Dulanto (Avanza País), Bermejo Rojas (Perú Democrático), Elías Ávalos

¹⁵⁴ Comisión Especial de selección de candidato apto para la elección de magistrado del Tribunal Constitucional. Informe final del procedimiento parlamentario de selección de candidatos aptos para la elección del magistrado del Tribunal Constitucional, 30 de noviembre de 2023, p. 20.



PRONUNCIAMIENTO

El Tribunal Constitucional, en su rol de guardián de la Constitución de conformidad con el artículo 201, emite el presente pronunciamiento:

1. De acuerdo al artículo 43 de la Constitución, el Estado peruano se suscribe al modelo democrático representativo y se organiza bajo el principio de la separación de los poderes.
2. La situación política que estamos afrontando ha sido resuelta por la reciente decisión de activar la sucesión presidencial luego de haberse declarado la vacancia del ex presidente Pedro Castillo.
3. En ese sentido, invocamos a los poderes públicos a actuar en sujeción a la Constitución y a las leyes, preservando la democracia constitucional y los derechos fundamentales.
4. La ciudadanía debe mantener la calma y hacemos un llamado a que las instituciones del Estado continúen funcionando con normalidad y en respeto a las libertades públicas.

Lima, 7 de diciembre de 2022

Tribunal Constitucional

En diciembre de 2022, los nuevos magistrados del Tribunal Constitucional emitieron un pronunciamiento luego de haberse declarado la vacancia del expresidente Pedro Castillo y de su frustrado intento de golpe de Estado, en el que invocaron a los poderes públicos a actuar en el marco de la Constitución, preservando la democracia y los derechos fundamentales.

(Podemos Perú), Jerí Oré (Somos Perú), Luque Ibarra (Cambio Democrático–Juntos por el Perú) y Cutipa Ccama (Perú Bicentenario)¹⁵⁵.

La Comisión Especial se instaló el 12 de abril de 2023 y eligió a su Mesa Directiva, resultando designados los congresistas Elías Ávalos como presidente, Amuruz Dulanto como vicepresidenta y Jerí Oré como secretario¹⁵⁶.

En la sesión plenaria del 17 de agosto de 2023, el Pleno aprobó la modificación de la Comisión Especial. En ese sentido, se produjeron tres cambios: la congresista Paredes Castro fue sustituida por la congresista Medina Hermosilla (Bloque Magisterial de Concertación Nacional); el congresista Cutipa Ccama fue reemplazado por el congresista Bellido Ugarte (Perú Bicentenario); y el congresista Pariona Sinche fue sustituido por el congresista Cruz Mamani (Perú Libre)¹⁵⁷.

El 7 de setiembre de 2023 se aprobó una nueva modificación en la composición de la Comisión Especial, incorporándose el congresista García Correa (Alianza para el Progreso) en reemplazo del congresista Soto Reyes¹⁵⁸. El presidente de la Comisión Especial presentó su renuncia al

cargo; esta fue aprobada por el Pleno el 19 de octubre de 2023. El 30 de octubre de 2023 asumió la presidencia el congresista García Correa (Podemos Perú)¹⁵⁹.

Por otra parte, el 26 de mayo de 2023 se publicó, en el *Diario Oficial El Peruano*, la Resolución Legislativa del Congreso 018-2022-2023-CR, que actualizó y modificó el Reglamento para la selección de candidatas o candidatos aptos para la elección de magistrados del Tribunal Constitucional. En su Única Disposición Complementaria Derogatoria dispuso la derogación de la Resolución Legislativa del Congreso 001-2021-2022-CR¹⁶⁰.

La convocatoria al concurso público de méritos fue publicada el 28 de mayo de 2023 en el *Diario Oficial El Peruano*, en la página web del Congreso de la República y en un diario de circulación nacional. Trece personas presentaron su carpeta de inscripción al concurso¹⁶¹.

Concluidas las etapas de evaluación curricular y entrevista personal, quedaron cuatro postulantes finalistas¹⁶². El siguiente cuadro da cuenta del puntaje total acumulado y el orden de méritos:

Cuadro de puntaje total acumulado y orden de méritos de candidatos aptos a magistrado del Tribunal Constitucional				
Candidato	Puntaje en evaluación curricular	Puntaje en entrevista personal	Puntaje total acumulado	Orden de mérito
Pedro Alfredo Hernández Chávez	58,00	37,00	95,00	1
Hernando Montoya Alberti	49,20	34,30	83,50	2
Justo Fernando Balmaceda Quirós	45,10	34,10	79,20	3
Luis Alberto Carrasco García	44,00	32,10	76,10	4

Fuente: elaboración propia con base en el Informe final del procedimiento parlamentario de selección de candidatos aptos para la elección del magistrado del Tribunal Constitucional, 30 de noviembre de 2023, Comisión Especial de selección de candidato apto para la elección de magistrado del Tribunal Constitucional.

155 Congreso de la República del Perú. Diario de los Debates, Segunda Legislatura Ordinaria de 2022, 3ª Sesión (matinal), 9 de marzo de 2023, pp. 236-238.

156 Comisión Especial de selección de candidato apto para la elección de magistrado del Tribunal Constitucional. Informe final del procedimiento parlamentario de selección de candidatos aptos para la elección del magistrado del Tribunal Constitucional, 30 de noviembre de 2023, p. 23.

157 Congreso de la República del Perú. Diario de los Debates, Primera Legislatura Ordinaria de 2023, 5ª Sesión (vespertina), 17 de agosto de 2023, pp. 157-158.

158 Congreso de la República del Perú. Diario de los Debates, Primera Legislatura Ordinaria 2023, 8ª Sesión (matinal), 7 de setiembre de 2023, pp. 1360-1361.

159 Congreso de la República del Perú. Diario de los Debates, Primera Legislatura Ordinaria 2023, 20ª Sesión (matinal), 19 de octubre de 2023, p. 1393.

160 Resolución Legislativa del Congreso N.º 018-2022-2023-CR, Resolución Legislativa del Congreso que actualiza y modifica el Reglamento para la selección de candidatas o candidatos aptos para la elección de magistrados del Tribunal Constitucional, publicada en el *Diario Oficial El Peruano* el 26 de mayo de 2023.

161 Comisión Especial de selección de candidato apto para la elección de magistrado del Tribunal Constitucional. Informe final del procedimiento parlamentario de selección de candidatos aptos para la elección del magistrado del Tribunal Constitucional, 30 de noviembre de 2023, p. 47.

162 *Ibid.*, p. 145.

El 29 de noviembre de 2023, la Comisión Especial aprobó su Informe Final¹⁶³. En la sesión plenaria del 14 de diciembre de 2023, el Pleno del Congreso realizó la votación de los candidatos a magistrado del Tribunal Constitucional¹⁶⁴. Fue individual (candidato por candidato), en estricto orden de mérito, y el resultado fue el siguiente:

El candidato Pedro Hernández Chávez obtuvo más de dos tercios del número legal de los miembros del Congreso, por lo que fue elegido como magistrado del Tribunal Constitucional. El 14 de diciembre de 2023 se publicó, en el *Diario Oficial El Peruano*, la Resolución Legislativa del Congreso 006-2023-2024-CR que lo designó como magistrado del Tribunal. Finalmente, el

Votación en el Pleno del Congreso de la República de fecha 14 de diciembre de 2023				
Candidato	Votos a favor	Votos en contra	Abstenciones	Resultado
Pedro Alfredo Hernández Chávez	99 ¹⁶⁵	15	7	Elegido
Hernando Montoya Alberti				No votado
Justo Fernando Balmaceda Quirós				No votado
Luis Alberto Carrasco García				No votado

Fuente: elaboración propia con base en el Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria de 2023, 35ª A Sesión (matinal), 14 de diciembre de 2023, Congreso de la República del Perú.



Ceremonia en la que el doctor Pedro Hernández Chávez juramentó como magistrado del Tribunal Constitucional.

Fuente: *Tribunal Constitucional*, 15 de diciembre de 2023.

163 *Ibid.*, pp. 150-151.

164 Congreso de la República del Perú. Diario de los Debates, Primera Legislatura Ordinaria de 2023, 35ª A Sesión (matinal), 14 de diciembre de 2023, pp. 3027-3029.

165 En la sesión plenaria del 14 de diciembre de 2023, el presidente del Congreso señala: “Se deja constancia, además, del voto a favor de los congresistas Tello Montes, Julon Irigoín, Limachi Quispe y Portero López”. Congreso de la República del Perú. Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria de 2023, 35ª A Sesión (matinal), 14 de diciembre de 2023, p. 3028.

15 de diciembre de 2023 juramentó como magistrado ante el presidente del órgano constitucional, Francisco Morales Saravia.

VI.12. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL COMO GUARDIÁN DE LAS PROMESAS: UN TRIBUNAL DE LOS DERECHOS

El Tribunal Constitucional cumple un rol decisivo en la construcción y consolidación del Estado constitucional, en tanto tiene como funciones esenciales garantizar el principio de supremacía de la Constitución

y la vigencia efectiva de los derechos fundamentales.

Los derechos fundamentales son parte central del ordenamiento jurídico del país y su dimensión no es solo subjetiva, es decir, como atributos subjetivos de las personas, sino también objetiva como normas de fundamentación de todo el sistema jurídico¹⁶⁶.

Durante el período 2007-2025, el Tribunal Constitucional se ha consolidado progresivamente como el principal garante de los derechos fundamentales. A través de sus pronunciamientos en los procesos constitucionales ha construido una línea jurisprudencial valiosa y consistente orientada a la tutela efectiva de los derechos de las personas.



Audiencia del Pleno del Tribunal Constitucional en el año 2023.

Fuente: *Tribunal Constitucional*

166 Eto Cruz, Gerardo. “Teoría de la Constitución y teoría de los derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *El Tribunal Constitucional reescribe el derecho. Estudios sobre la incidencia de la jurisprudencia constitucional en las diferentes especialidades del derecho*, Lima, primera edición, Gaceta Jurídica S. A., 2011, p. 60.

En ese marco, el Tribunal Constitucional ha contribuido de manera significativa a la configuración del contenido de derechos esenciales, tales como el derecho a la igualdad, al debido proceso, a la consulta previa, a la libertad de asociación, a la defensa, a la libertad personal, así como de los derechos económicos, sociales y culturales.

Agregado a ello, resulta reiterada su jurisprudencia en favor de grupos en situación de especial vulnerabilidad, como los pueblos indígenas, las personas con discapacidad, los adultos mayores, los migrantes y las niñas, niños y adolescentes; reafirmando así el principio de dignidad humana como eje del orden constitucional.

De igual manera, el Tribunal ha desarrollado una línea sólida de protección de los derechos de las mujeres, tales como el derecho a la igualdad y no discriminación, el derecho a una vida libre de violencia, el derecho al trabajo, el derecho a la educación, el derecho a la salud y los derechos pensionarios. Además, se ha pronunciado sobre la protección laboral reforzada de las mujeres en estado de embarazo¹⁶⁷.

El Tribunal Constitucional, en virtud de lo dispuesto en el artículo 3 de la Constitución, ha reconocido y brindado protección a diversos derechos no enumerados. Entre ellos destacan el derecho de acceso a la energía eléctrica, el derecho a la protesta, el derecho de acceso a una sepultura digna, el derecho a la vivienda adecuada y el derecho al agua potable.

Además, mediante los precedentes vinculantes, el Tribunal Constitucional ha establecido diversas reglas que han ahondado en la protección de los derechos fundamentales como el derecho a la pensión, los derechos laborales, el derecho al debido proceso. En aplicación del artículo VII del Título Preliminar del Nuevo Código Procesal Constitucional, ha fijado importante doctrina jurisprudencial.

Por otra parte, en aquellos casos en los que ha advertido una vulneración generalizada y sistemática de los derechos fundamentales, el Tribunal Constitucional ha recurrido a la declaración de estados de cosas inconstitucionales como mecanismo orientado a enfrentar problemas estructurales.

Entre las principales problemáticas estructurales abordadas durante este período destacan aquellas

vinculadas al hacinamiento penitenciario; los déficits en la educación universitaria; la falta de disponibilidad y accesibilidad de la educación en el ámbito rural; la ausencia de una efectiva vigencia del derecho a que el Estado se comunique oficialmente también en lenguas originarias; el déficit de atención de la salud mental en los establecimientos penitenciarios; y la falta de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad del servicio público de salud de las personas que padecen de enfermedades raras y huérfanas.

En suma, el Tribunal Constitucional se configura, en el marco del Estado constitucional, como un tribunal de los derechos que desempeña un papel determinante en la tutela de los derechos fundamentales de las personas. Su calidad de intérprete supremo de la Constitución, su labor como garante de los derechos fundamentales y su función de control del poder político lo erigen como una institución indispensable para la vigencia efectiva del orden constitucional.

VI.13. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL COMO TRIBUNAL DE CONFLICTOS: DE LA DEPURACIÓN NORMATIVA A LA FUNCIÓN DE ÁRBITRO DEL SISTEMA POLÍTICO

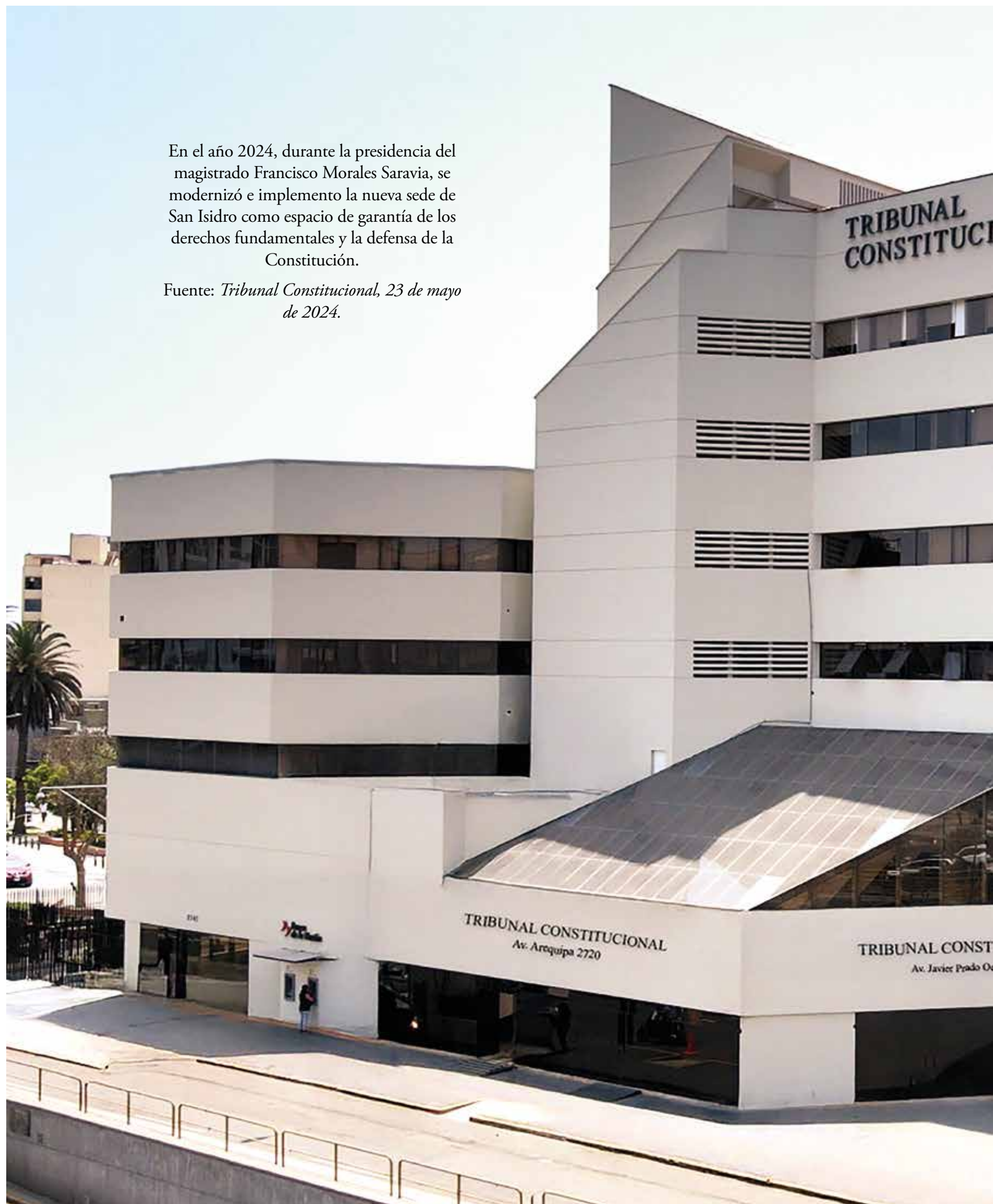
En los primeros años de funcionamiento del Tribunal Constitucional, su actuación se orientó fundamentalmente al control de constitucionalidad de las leyes y a la depuración del ordenamiento jurídico de aquellas normas incompatibles con la Constitución. Sin perjuicio de sus competencias en materia de tutela de derechos fundamentales y resolución de conflictos competenciales, su jurisprudencia inicial desempeñó un papel decisivo en la afirmación de la fuerza normativa de la Constitución y en la consolidación del modelo de justicia constitucional previsto por la Carta de 1993.

La dinámica del Estado constitucional y las tensiones entre los órganos del Estado ampliaron progresivamente el ámbito de intervención del Tribunal. Las controversias vinculadas al ejercicio de competencias constitucionales comenzaron a ocupar un lugar creciente en su actuación jurisdiccional,

¹⁶⁷ Cfr. Tribunal Constitucional del Perú. *La tutela constitucional de los derechos de las mujeres*, Serie Cuadernos de Jurisprudencia (Nueva Época), N.º 1, Lima, Centro de Estudios Constitucionales, 2022. Disponible en <https://cec.sedec.gob.pe/RECURSOS/CONTENIDO/2022/tutelaconstitucional.pdf>

En el año 2024, durante la presidencia del magistrado Francisco Morales Saravia, se modernizó e implemento la nueva sede de San Isidro como espacio de garantía de los derechos fundamentales y la defensa de la Constitución.

Fuente: *Tribunal Constitucional*, 23 de mayo de 2024.





situándolo en el centro de conflictos institucionales que excedían el control abstracto de normas.

En este contexto, el proceso competencial se consolidó como el mecanismo jurisdiccional destinado a resolver controversias sobre el alcance y ejercicio de las atribuciones constitucionales. Este proceso protege el reparto constitucional del poder y puede activarse frente a conflictos positivos, negativos o supuestos de menoscabo de competencias, reforzando su función como garantía del equilibrio entre poderes del Estado¹⁶⁸.

Se trata de un mecanismo destinado a resolver controversias entre órganos constitucionales y niveles de gobierno, orientado a preservar la organización funcional del Estado¹⁶⁹. De este modo, el proceso competencial no solo delimita atribuciones, sino que contribuye a encauzar conflictos con incidencia directa en el funcionamiento del sistema político y en la estabilidad del diseño constitucional de distribución del poder.

A través de estos procesos, el Tribunal delimitó esferas de competencia, fijó criterios interpretativos sobre el ejercicio del poder público y reafirmó los límites derivados del principio de separación de poderes. Este rol se hizo particularmente visible en controversias relativas a las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República, especialmente en lo concerniente al uso de la cuestión de confianza, los alcances del control político parlamentario y la potestad presidencial de disolver el Congreso. En este ámbito, la STC Exp. 0006-2019-CC/TC y la STC Exp. 0002-2020-CC/TC constituyen hitos jurisprudenciales, en tanto establecieron criterios sobre el equilibrio entre poderes en contextos de intensa confrontación jurídico-política.

En los episodios recientes de confrontación entre poderes del Estado, la activación de procesos competenciales situó al Tribunal Constitucional en una posición decisiva para encauzar las controversias dentro del marco constitucional y preservar la continuidad del orden institucional. En un periodo caracterizado por intensas tensiones entre el Congreso de la República y el Poder Ejecutivo, las decisiones adoptadas por el Tribunal en procesos competenciales incidieron directamente en las relaciones entre los órganos políticos del Estado y en la preservación del equilibrio institucional y reafirmaron



Placa conmemorativa sobre la nueva sede del Tribunal Constitucional en San Isidro.

su papel como instancia de garantía del equilibrio institucional propio del Estado constitucional.

En esta misma línea, el Tribunal delimitó las relaciones entre el Congreso de la República y el Poder Judicial al precisar que las decisiones jurisdiccionales no pueden menoscabar el ejercicio de las competencias constitucionales del Parlamento, criterio reafirmado en la STC Exp. 00003-2022-PCC/TC.

Durante las últimas décadas, y con especial intensidad en periodos de fragmentación parlamentaria e inestabilidad gubernamental, los procesos competenciales se consolidaron como una vía institucional para resolver controversias de alta relevancia política. A través de su jurisprudencia, el Tribunal no reemplaza a los órganos políticos ni dirime la controversia en términos de oportunidad política; su función consiste en establecer los límites

168 Luis Castillo Córdova, "La vacancia presidencial como problema predominantemente político y el papel del Tribunal Constitucional", *Gaceta Constitucional* 154 (2020): 13-27.

169 Luis Alberto Huerta Guerrero, "Tribunal Constitucional del Perú y conflicto de poderes", *Derecho PUCP*, núm. 90 (2023): 415-461.



Fotografía del Pleno del Tribunal Constitucional en audiencia pública al inicio del año 2026

Fuente: *Centro de Documentación del Tribunal Constitucional*

constitucionales dentro de los cuales debe desarrollarse la actuación de los poderes públicos¹⁷⁰.

Esta evolución evidencia el tránsito desde una función centrada en la depuración normativa hacia un rol institucional vinculado a la resolución de conflictos entre órganos constitucionales. Como ha señalado Louis Favoreu, los tribunales constitucionales contemporáneos no solo ejercen el control de constitucionalidad de las leyes, sino que desempeñan una función decisiva en la regulación del sistema político al intervenir en las controversias entre órganos constitucionales del Estado¹⁷¹. En el periodo 2007-2025, este desplazamiento funcional adquiere especial relevancia, en la medida en que la intervención del Tribunal Constitucional en los procesos competenciales ha contribuido a ordenar las relaciones entre los poderes del Estado y a encauzar institucionalmente las tensiones propias de la dinámica política.

En el Estado constitucional peruano, y particularmente en el periodo 2007-2025, el Tribunal Constitucional no solo garantiza la supremacía normativa de la Constitución, sino que, mediante los procesos competenciales, actúa como instancia de garantía del equilibrio entre los poderes del Estado, función que la doctrina ha identificado como característica de la justicia constitucional en los Estados constitucionales contemporáneos¹⁷². En este sentido, la jurisprudencia competencial desarrollada durante este periodo ha permitido resolver controversias entre órganos constitucionales y ha contribuido al desarrollo y consolidación del modelo de Estado constitucional previsto por la Constitución de 1993, reforzando las reglas de distribución del poder, la vigencia del principio de separación de poderes y la estabilidad del orden institucional.

170 Manuel Aragón Reyes, *Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1999), 145–150.

171 Louis Favoreu, *Los tribunales constitucionales* (Barcelona: Ariel, 1994).

172 Gustavo Zagrebelsky, *El derecho dúctil: ley, derechos, justicia* (Madrid: Trotta, 1995); Víctor Ferreres Comella, *Justicia constitucional y democracia* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997); Francisco Rubio Llorente, *La forma del poder: estudios sobre la Constitución* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993).

BIBLIOGRAFÍA

Baamonde Gómez, Laura. 2019. *La Magistratura Constitucional en España e Italia. Selección, aspectos temporales del mandato y estatuto jurídico*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Congreso de la República, “Expediente virtual parlamentario. Acuerdo para la conformación de la comisión evaluadora para los miembros del Tribunal Constitucional”, 9 de enero de 2007, p.1.

Congreso de la República, “Expediente virtual parlamentario. Puntaje de evaluación de entrevista personal”, 20 de junio de 2007, pp. 38-39.

Congreso de la República, “Expediente virtual parlamentario. Informe Preliminar Comisión Especial encargada de la selección de postulantes a magistrados del Tribunal Constitucional”, 13 de agosto de 2007, pp. 2, 5, 6, 15 y 16.

Congreso de la República, “Expediente virtual parlamentario. Renuncia del señor Ríos Castillo a su elección como magistrado del Tribunal Constitucional”, 14 de junio de 2007, pp. 25-26.

Congreso de la República del Perú. Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria de 2006, 25ª B Sesión (Matinal), 19 de enero de 2007, pp. 2458-2462.

Congreso de la República del Perú. Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria de 2006, 17ª Sesión (matinal), 14 de junio de 2007, pp. 1818-1829.

Congreso de la República del Perú. Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria de 2006, 16ª Sesión (matinal), 13 de junio de 2007, pp. 1790-1792.

Congreso de la República, Acta de la 56ª Sesión de la Junta de Portavoces, Acuerdo de la Junta de Portavoces n.º 151-2006-2007, 18 de junio de 2007, p. 1.

Congreso de la República del Perú. Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria de 2006, 18ª Sesión (matinal), 20 de junio de 2007, pp. 1906-1927.

Congreso de la República del Perú. Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria de 2006, 18ª Sesión (matinal), 20 de junio de 2007, p. 1927.

Congreso de la República del Perú. Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria de 2006, 18ª Sesión (matinal), 20 de junio de 2007, p. 1927.

Congreso de la República del Perú. Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria de 2006, 20ª Sesión (matinal), 27 de junio de 2007, pp. 2162-2173.

Demanda de amparo interpuesta por Javier Jesús Ríos Castillo contra el Congreso de la República, Quinto Juzgado Constitucional de Lima, 2009.

Revista *Caretas*, núm.1980, 14 de junio de 2007, pp. 10-11. Medrano, Oscar. “Sorpresa, sorpresa. Agustín Mantilla almuerza en secreto con operador del ‘Doc’ y dos jefes militares en actividad”.

Tribunal Constitucional, Resolución recaída en el Expediente 00265-2012-PA/TC, publicada el 9 de mayo de 2012.

Actual conformación del
Tribunal Constitucional





HELDER DOMÍNGUEZ HARO

GUSTAVO GUTIÉRREZ TICSE

MANUEL MONTEAGUDO VALDEZ

PEDRO HERNÁNDEZ CHÁVEZ

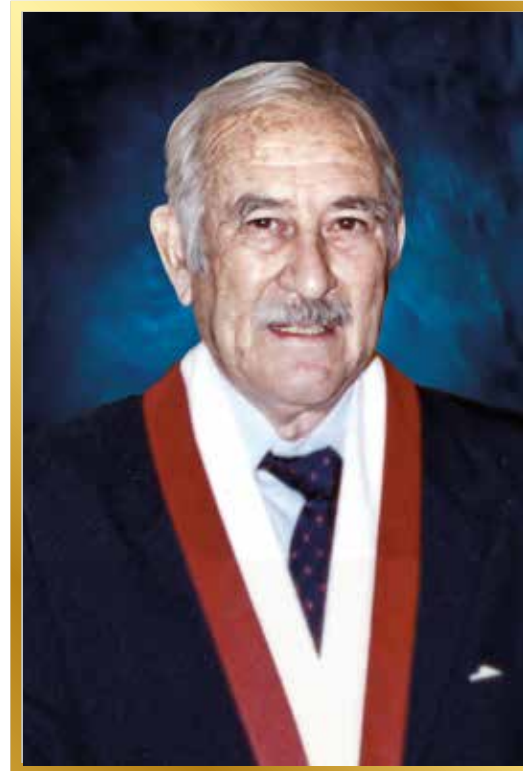
GALERÍA DE MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



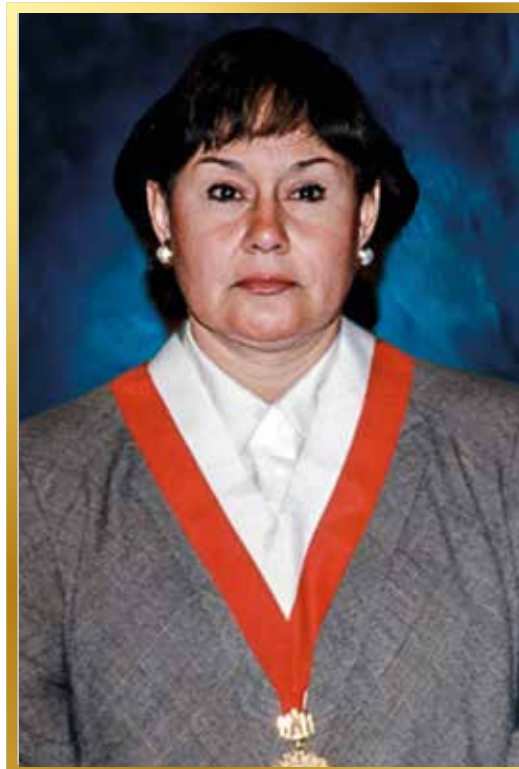
En la imagen, medalla de magistrado del Tribunal Constitucional



Ricardo Nugent López-Chaves
1996-2002
Presidente: de junio 1996 a mayo de 1997.



Manuel Aguirre Roca
1996-1997 2000-2004
Presidente: de diciembre de 2000
a agosto 2002.



Delia Revoredo Marsano de Mur
1996-1997 2000-2005



Guillermo Rey Terry
1996-1997 2000-2004
Presidente: de setiembre de 2002
a diciembre de 2002.



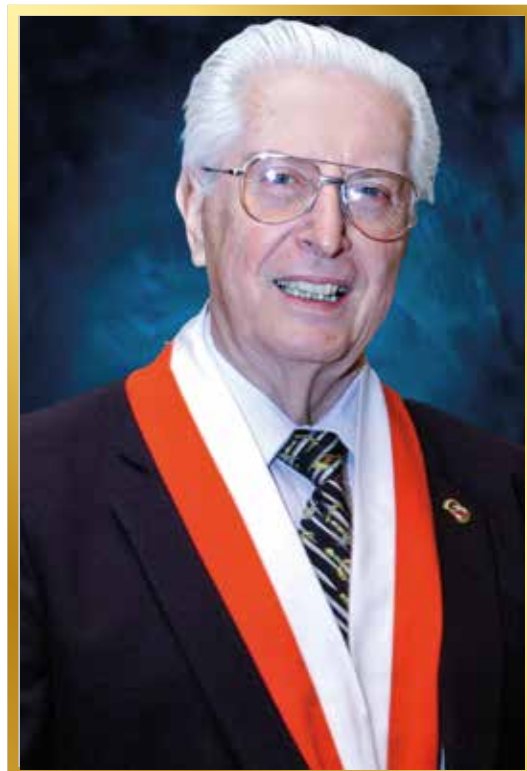
Francisco Acosta Sánchez
1996-2002
Presidente: de junio de 1997
a diciembre 2000.



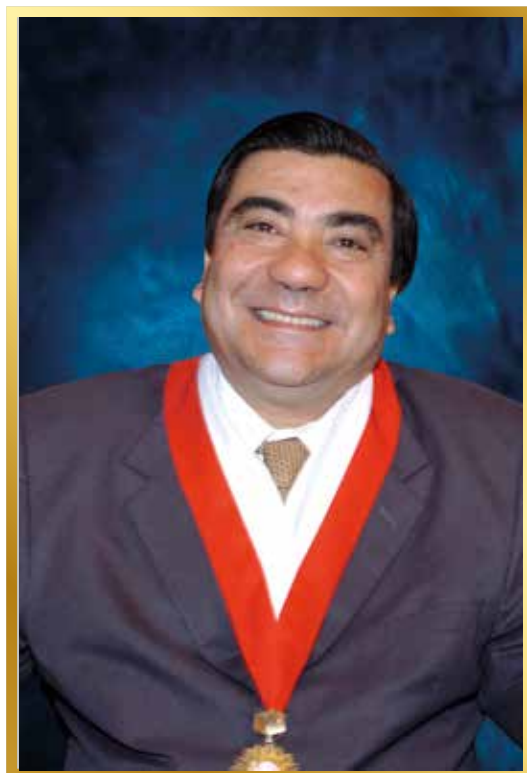
Luis Díaz Valverde
1996-2002



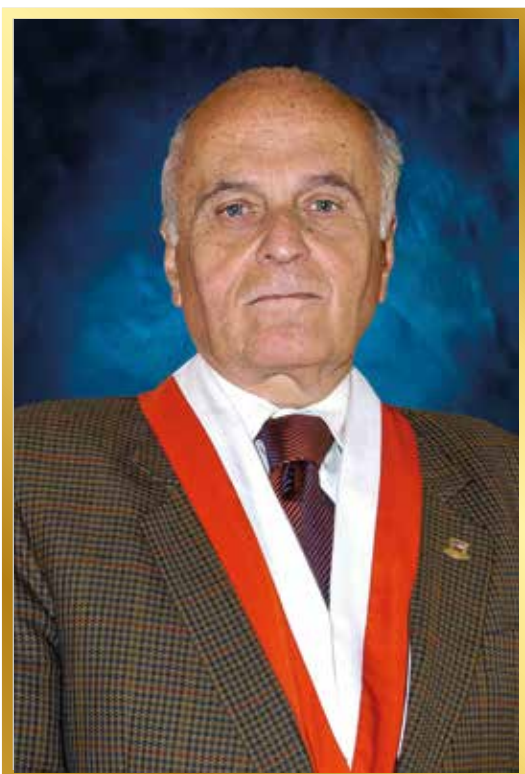
José García Marcelo
1996-2001



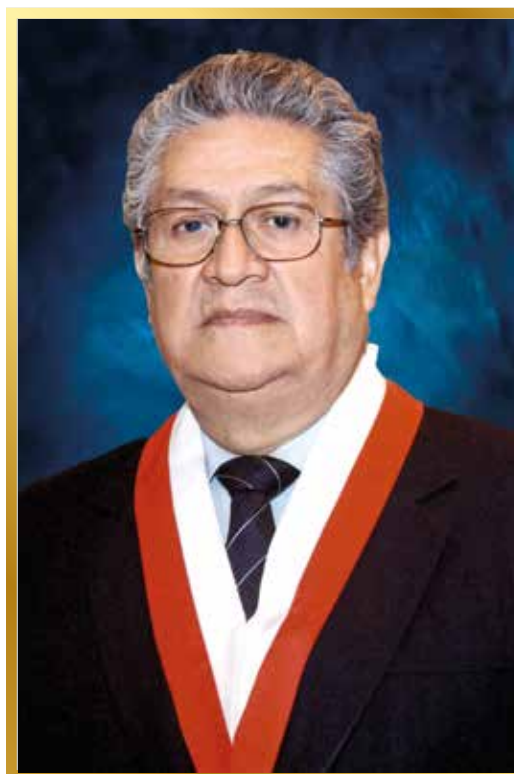
Javier Alva Orlandini
2002-2007
Presidente: de diciembre 2002
a diciembre 2005.



Víctor García Toma
2002-2007
Presidente: de diciembre 2005 a diciembre de 2006.



Juan Bardelli Lartirigoyen
2002-2007



Magdiel Gonzáles Ojeda
2002-2007



César Landa Arroyo
2004-2010
Presidente: de diciembre 2006
a julio de 2008.



Juan Vergara Gotelli

2004-2014

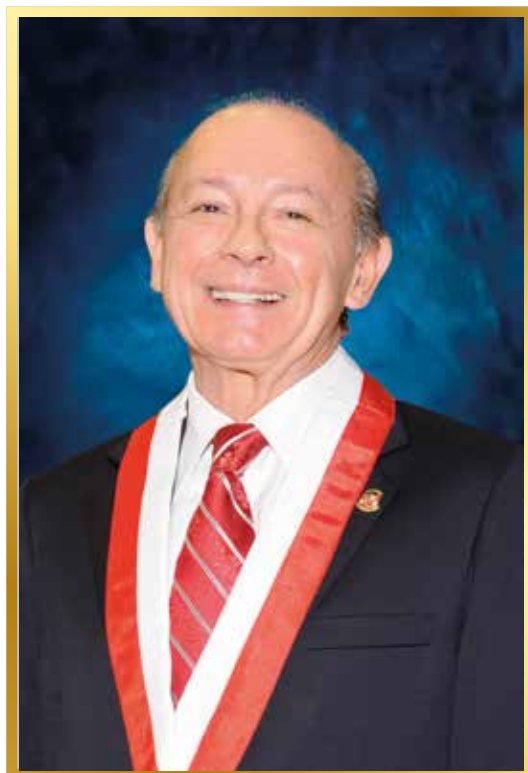
Presidente: de enero 2009 a junio de 2010.



Carlos Mesía Ramírez

2006-2014

Presidente: de julio a diciembre de 2008.
De junio a diciembre de 2010 y de enero
de 2011 a enero de 2012.



Ricardo Beaumont Callirgos

2007-2013



Ernesto Álvarez Miranda

2007-2014

Presidente: de enero a diciembre de 2012.



Fernando Calle Hayen

2007-2014



Gerardo Eto Cruz

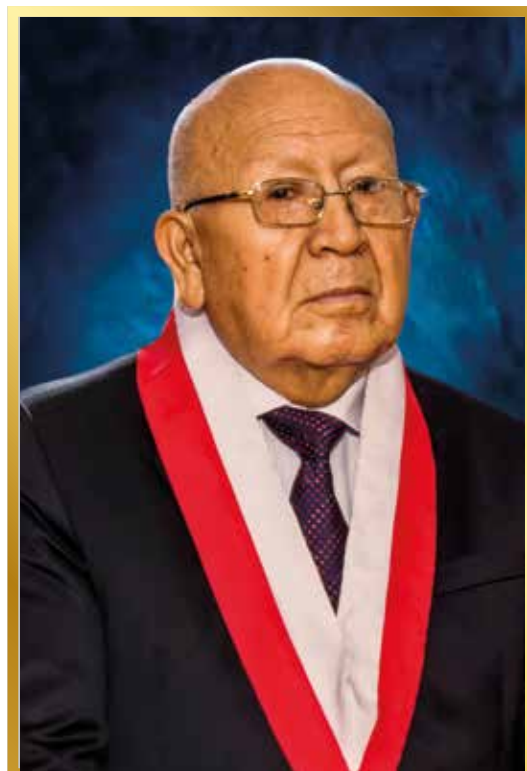
2007-2014



Óscar Urviola Hani

2010-2017

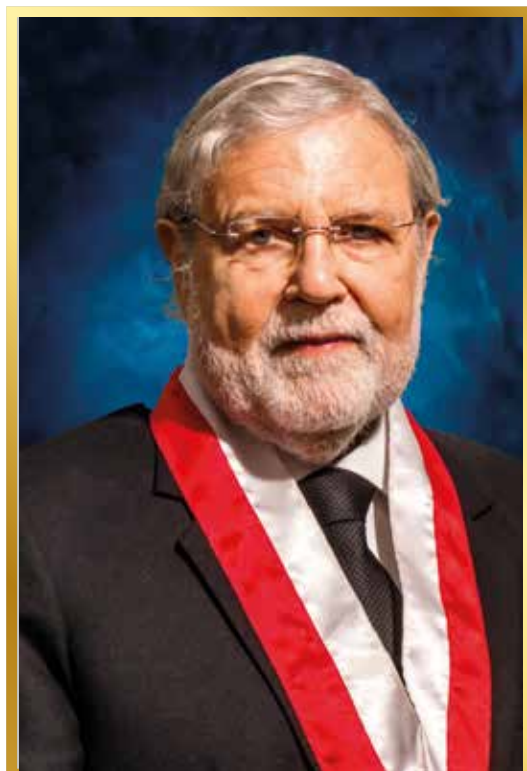
Presidente: de enero de 2013 a diciembre de 2015.



Manuel Miranda Canales

2014-2022

Presidente: de enero de 2016 a diciembre de 2017.



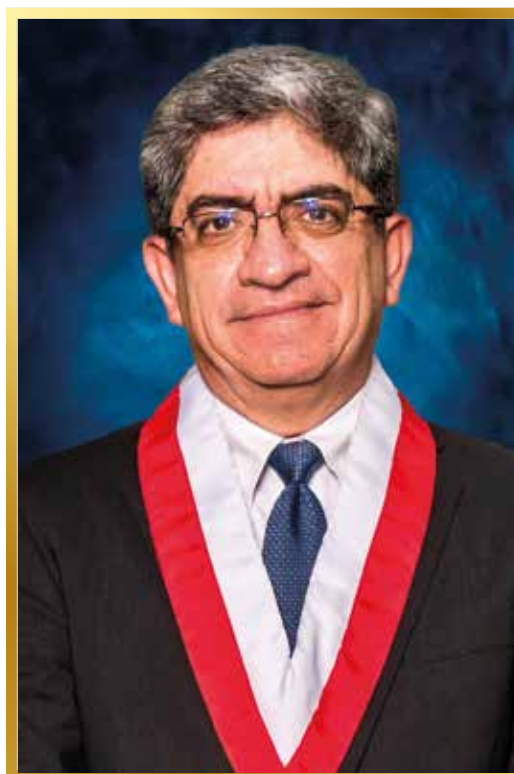
Ernesto Blume Fortini

2014-2022

Presidente: de enero de 2018 a diciembre de 2019.



Marianella Ledesma Narváez
2014-2022
Presidenta: de enero de 2020
a diciembre de 2021.



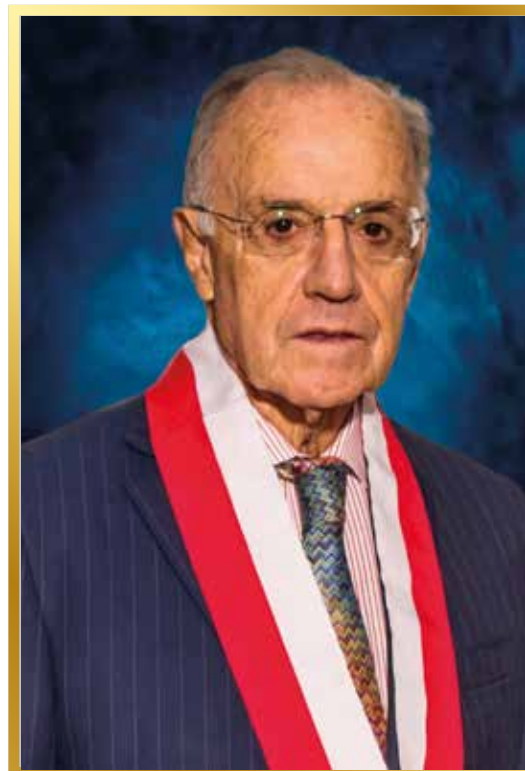
José Luis Sardón de Taboada
2014-2022



Carlos Ramos Núñez
2014-2021



Eloy Espinosa-Saldaña Barrera
2014-2022



Augusto Ferrero Costa
2017-2023
Presidente: de enero de 2022
a setiembre de 2022.



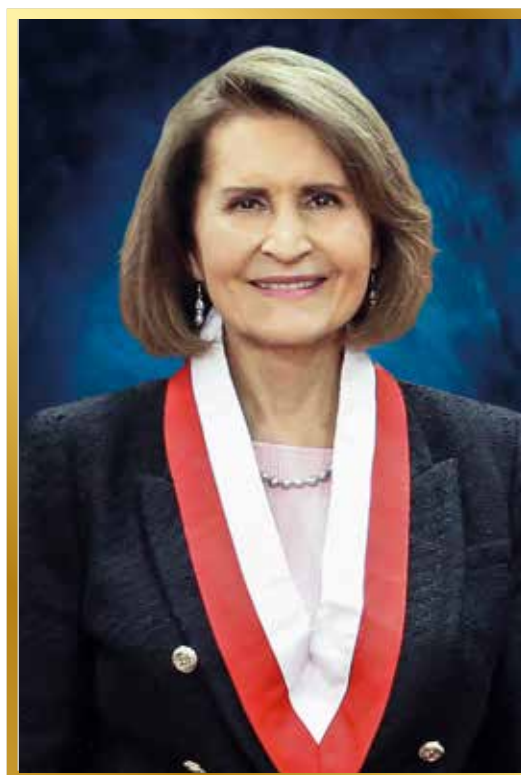
Francisco Morales Saravia
Año de designación: 2022
Presidente: de setiembre de 2022 a setiembre de 2024



Helder Domínguez Haro
Año de designación: 2022
Presidente actual



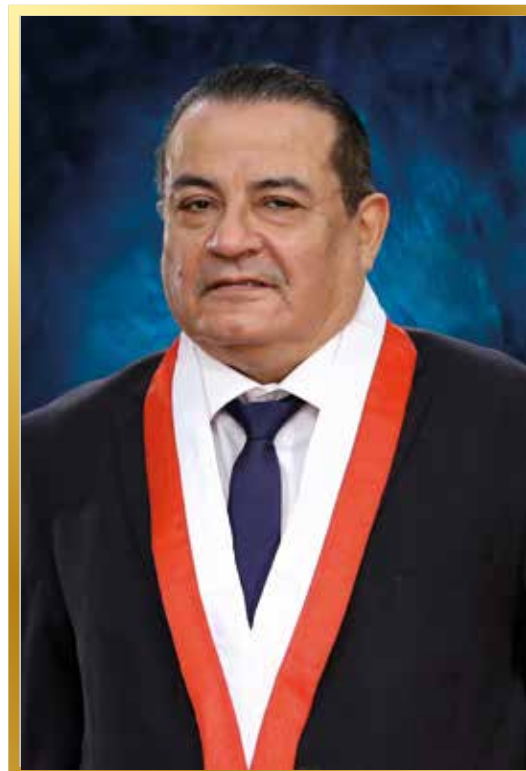
Gustavo Gutiérrez Ticse
Año de designación: 2022



Luz Pacheco Zerga
Año de designación: 2022
Presidenta: de setiembre de 2024 a mayo de 2026



Manuel Monteagudo Valdez
Año de designación: 2022



César Ochoa Cardich
Año de designación: 2022



Pedro Hernández Chávez
Año de designación: 2023

Presidentes del Tribunal Constitucional del Perú

Presidente	Periodo
Ricardo Nugent López-Chávez	Junio de 1996 - mayo de 1997
Francisco Acosta Sánchez	Junio de 1997 - diciembre de 2000
Manuel Aguirre Roca	Diciembre de 2000 - agosto de 2002
Guillermo Rey Terry	Setiembre de 2002 - diciembre de 2002
Javier Alva Orlandini	Diciembre de 2002 - diciembre de 2005
Víctor García Toma	Diciembre de 2005 - diciembre de 2006
César Landa Arroyo	Diciembre de 2006 - julio de 2008
Juan Vergara Gotelli	Enero de 2009 - junio de 2010
Carlos Mesía Ramírez	Julio - diciembre de 2008 Junio - diciembre de 2010 Enero de 2011 - enero de 2012
Ernesto Álvarez Miranda	Enero - diciembre de 2012
Óscar Urviola Hani	Enero de 2013 - diciembre de 2015
Manuel Miranda Canales	Enero de 2016 - diciembre de 2017
Ernesto Blume Fortini	Enero de 2018 - diciembre de 2019
Marianella Ledesma Narváez	Enero de 2020 - diciembre de 2021
Augusto Ferrero Costa	Enero de 2022 - setiembre de 2022
Francisco Morales Saravia	Setiembre de 2022 - setiembre de 2024
Luz Pacheco Zerga	Setiembre de 2024 - mayo de 2026
Helder Domínguez Haro	Junio de 2026 - actualidad

COLABORADORES DE ESTA OBRA:

Edgar Carpio Marcos

Abogado por la Universidad de San Martín de Porres, con estudios de maestría en Derecho Constitucional en la Pontificia Universidad Católica del Perú y con estudios de doctorado en Derecho en la Universidad de San Martín de Porres. Ha escrito numerosos ensayos publicados en revistas especializadas, así como obras en materia de derecho constitucional y procesal constitucional. Es docente en Derecho Constitucional y Derecho Procesal Constitucional en la Universidad San Martín de Porres. Ha sido director ejecutivo del Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional y actualmente se desempeña como asesor de despacho de magistrado en el Tribunal Constitucional.

Alfredo Orlando Curaca Kong

Abogado por la Universidad de Lima, con estudios de maestría en Derecho Procesal Constitucional por la Universidad de Lomas de Zamora de Argentina, en derechos humanos por la Pontificia Universidad Católica del Perú y derechos humanos y justicia transicional por la Universidad de Nuestra Señora del Rosario de Colombia. Ha sido director de Estudios e Investigación del Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional y es su actual director de Publicaciones y Documentación. Ha escrito diversas investigaciones en materia constitucional y procesal constitucional.

Eddy Chávez Huanca

Abogado por la Universidad de San Martín de Porres. Maestro en Derecho civil por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Director de la Red Iberoamericana de Cine y Derecho. Dirige la serie *Pensamiento Iberoamericano* y la serie *Cine y Derecho*. Editor de la Revista Peruana de Derecho Constitucional. Miembro de la Red Nacional e Internacional de Pedagogía Jurídica, de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional y del Instituto Latinoamericano de Historia y Derecho, profesor de Derecho Constitucional, Historia del derecho, Cine y Derecho. ORCID: 0000-0003-4385-3436. Correo electrónico: echavez@pucp.edu.pe

Juan Manuel Sosa Sacio

Asesor jurisdiccional del Tribunal Constitucional con funciones de director ejecutivo del Centro de Estudios Constitucionales. Abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM), máster en Argumentación Jurídica por la Universidad de Alicante y magíster en Derecho Constitucional por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Egresado del doctorado en Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú y del máster en Estado de Derecho Global y Democracia Constitucional de la Universidad de Génova. Profesor de Derecho Constitucional y Filosofía del Derecho en la UNMSM y la PUCP.

Óscar Pazo Pineda

Asesor del Tribunal Constitucional del Perú. Doctor en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha sido docente de la Academia de la Magistratura, la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, la Pontificia Universidad Católica del Perú y la Universidad de San Martín de Porres. Especialista en Tutela Supranacional de Derechos Fundamentales por la Universidad Complutense de Madrid (España). Especialista en Justicia Constitucional por la Universidad de Pisa (Italia) y Castilla la Mancha (España). Ha realizado una estancia académica en la Corte Interamericana de Derechos Humanos en San José, Costa Rica.

María Candelaria Quispe Ponce

Especialista de Estudios e Investigación II del Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional. Es doctora en Estudios Avanzados en Derechos Humanos por la Universidad Carlos III de Madrid y máster en Derecho Constitucional por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de España. Es docente ordinaria de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y docente principal de la Academia de la Magistratura. Asimismo, es investigadora del Grupo de Investigación sobre el Derecho y la Justicia (GIDYJ) de la Universidad Carlos III de Madrid.

Nadia Paola Iriarte Pamo

Abogada por la Universidad Católica de Santa María de Arequipa. Máster en Estudios Avanzados en Derechos Humanos por la Universidad Carlos III de Madrid. Especialista en Ciencia Política y Derecho Constitucional por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales del Ministerio de la Presidencia de España. Estancia profesional en la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Directora de la Dirección de Estudios e Investigación del Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional. Docente universitaria. Ha sido asesora jurisdiccional del Tribunal Constitucional y Directora de la Dirección Académica del Centro de Estudios Constitucionales.





