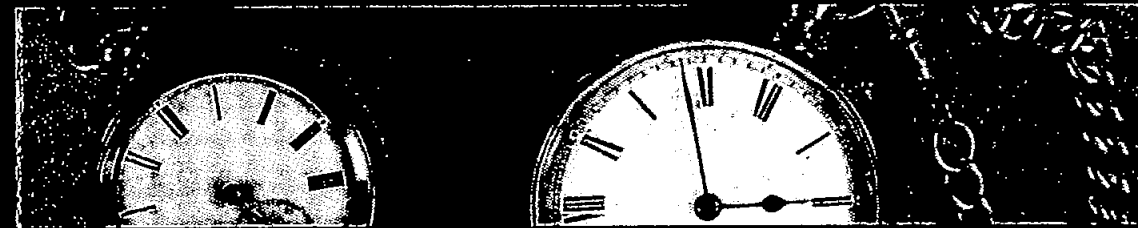




Marcial Rubio Correa

**ESTUDIO
DE LA
CONSTITUCIÓN
POLÍTICA
DE 1993**

Tomo 6



**Marcial Rubio Correa
ESTUDIO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1993**

6



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

FONDO EDITORIAL 1999

Esta obra contiene un análisis detallado de cada artículo de la Constitución Política de 1993.

El autor ha trabajado tanto sobre los aspectos conceptuales, como sobre la aplicación práctica de cada disposición. Para ello, ha recurrido a los siguientes elementos de trabajo:

- Los antecedentes de cada norma, existentes en las constituciones peruanas desde 1823 hasta 1979.
- La doctrina jurídica constitucional aplicable.
- La concordancia con disposiciones legislativas peruanas vigentes.
- La concordancia con tratados internacionales.
- La forma en que las normas han sido aplicadas por el Tribunal de Garantías Constitucionales y por el Tribunal Constitucional, citando las resoluciones respectivas.

En la parte inicial de la obra, el autor plantea la problemática metodológica del estudio de la Constitución y, en la parte final, hace propuestas de modificación que en muchos casos generarán polémica.

Es una obra que tiene utilidad para los universitarios, para los profesionales del Derecho que deben argumentar constitucionalmente, y para el ciudadano que desee información y crítica a profundidad sobre la Constitución peruana vigente.

DE PROXIMA APARICION

ANDRE COYNE

Medio siglo con Vallejo

MANUEL DE LA FLOR MATOS

El fideicomiso, modalidades y tratamiento legislativo en el Perú

PIERRE DUVIOLS (Editor)

Cultura andina y represión

PINKAS FLINT BLANCK

Grupos de poder en las industrias harinera y oleaginosa. (Biblioteca de Derecho Político, Vol. V)

GORKI GONZALES MANTILLA

Pluralidad cultural, conflicto armado y derecho en el Perú

GUILLERMO LOHMANN VILLENA

Las minas de Huancavelica en los siglos XVI y XVII

ELVIRA MENDEZ CHANG

El control parlamentario de las atribuciones del Presidente en la celebración de convenios internacionales. (Biblioteca de Derecho Político Vol. VI).

PAUL RIZO-PATRON

Familia, matrimonio y dote en la nobleza de Lima

FONDO EDITORIAL

Av. Universitaria, cuadra 18,

San Miguel,

Apartado 1761, Lima, Perú

Telfs.: 460-0872 y 460-2291 460-2870

Anexos 220 y 356

ESTUDIO DE LA CONSTITUCION POLITICA DE 1993

MARCIAL RUBIO CORREA

**ESTUDIO DE LA CONSTITUCION
POLITICA DE 1993**

TOMO VI



**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU
FONDO EDITORIAL 1999**

Primera edición: abril de 1999

Cubierta: AVA Diseños

Cuidado de la edición: Miguel Angel Rodríguez Rea

Estudio de la Constitución Política de 1993. Tomo VI

Copyright © por Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Av. Universitaria, cuadra 18, San Miguel. Lima, Perú. Tlfs. 460-0872, 460-2291; 460-2870, Anexos 220 y 356.

Derechos reservados

ISBN 9972-42-122-8 (Colección)

ISBN 9972-42-127-9 (Tomo VI)

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

Impreso en el Perú - Printed in Peru

INDICE

352.	TITULO V: GARANTIAS CONSTITUCIONALES.	11
352.1	El marco general y conceptual de las garantías constitucionales	11
352.1.1.	El control de constitucionalidad en los Estados Unidos de Norteamérica	16
352.1.2.	El control de constitucionalidad a través de una Corte Constitucional u órgano similar	27
352.2.	Las Garantías Constitucionales en la Constitución peruana de 1993	32
353.	Artículo 200	35
354.	Artículo 200 inciso 1	43
355.	Artículo 200 inciso 2	61
355.1.	El proceso de aprobación de leyes como amenaza de los derechos que legitima el uso de la acción de amparo	65
355.2.	El amparo contra normas autoaplicativas	70
355.3.	Los efectos del control difuso de constitucionalidad a través de la acción de amparo	71
355.4.	La acción de amparo y las resoluciones judiciales emanadas de procedimiento regular	73
355.5.	La acción de amparo contra la omisión legislativa	80
355.6.	La Garantía del Amparo y las vías previas	83
355.7.	La Garantía del Amparo y las medidas cautelares	87

355.8. La acción de amparo y la nulidad de cosa juzgada fraudulenta	92
355.9. Tres temas procesales de la acción de amparo presentados por la jurisprudenci	94
356. Artículo 200 inciso 3	98
357. Artículo 200 inciso 4	106
358. Artículo 200 inciso 5	112
359. Artículo 200 inciso 6	116
360. Artículo 200 párrafos finales	118
361. Artículo 201.	127
362. Artículo 202 inciso 1	136
363. Artículo 202 inciso 2	139
364. Artículo 202 inciso 3	142
365. Artículo 203	148
366. Artículo 204	151
367. Artículo 205	168
368. TITULO VI: REFORMA DE LA CONSTITUCION	177
369. Artículo 206	186
370. PROPUESTAS DE MODIFICACION CONSTITUCIONAL	201
370.1. Los principios que subyacen a esta propuesta	201
370.1.1. Asumir los principios de la democracia representativa	201
370.1.2. Asumir el principio del arbitraje del voto popular en relación a los conflictos de los órganos del Estado	204
370.1.3. El Estado contemporáneo ha tocado el límite de la separación de los poderes	205
370.1.4. El conflicto y la discusión pública no perjudican a la democracia. La perjudican la indolencia y la pasividad	208
370.1.5. La descentralización del Poder	211
370.1.6. Lo importante es saber dónde se añade y dónde se resta poder	212
370.2. Propuestas de modificación constitucional	213
370.2.1. Necesidad de establecer un Jefe de Estado.	214
370.2.1.1. Nombrar al Primer Ministro y, con él al gabinete. Remover fundadamente al Primer Ministro o, a solicitud de éste, a los ministros, dan-	

do cuenta al Congreso el que podrá solicitar al ministro que permanezca en el cargo	216
370.2.1.2. Disolver el Congreso	217
370.2.1.3. Promulga la legislación y ejerce el derecho de observación	218
370.2.1.4. Establecer el régimen de excepción	218
370.2.1.5. Emitir Decretos-leyes	218
370.2.1.6. Iniciativa para la modificación constitucional y para la aprobación de leyes	219
370.2.1.7. Convocatoria a referéndum	219
370.2.1.8. Acción de inconstitucionalidad preventiva o posterior	220
370.2.1.9. Puede sancionar con suspensión a cualquier funcionario o a cualquier miembro de órganos del Estado que no sean congresistas. Debe haber derecho de impugnación de la medida con un proceso sumario, ante los tribunales o ante el Congreso	220
370.2.1.10. Debe tener el derecho de promover la acusación constitucional	221
370.2.1.11. Otras funciones	221
370.2.2. Necesidad de un Gobierno distinto del Jefe de Estado	222
370.2.3. El Congreso de la República	225
370.2.3.1. Modificación de Constitución	226
370.2.3.2. Aprobación de las leyes orgánicas	226
370.2.3.3. Leyes de desarrollo Constitucional	226
370.2.3.4. Leyes referentes a los derechos constitucionales	226
370.2.3.5. Aprobación de penales y otras que restrinjan los derechos	226
370.2.3.6. Aprobar la ley de Presupuesto de la República y sus modificaciones	227
370.2.3.7. Normas esenciales sobre tributos.	227

370.2.3.8. Legislación sobre moneda, pesas medidas.	227
370.2.4. Administración de justicia	230
370.2.4.1. La dirección política de la admi- nistración de justicia	230
370.2.4.2. Reformas en la administración de justicia misma	232
370.2.5. Elección indirecta de ciertos órganos consti- tucionales	234
370.2.6. Descentralización del poder del Estado	234
ADDENDA DE ACTUALIZACION	237
BIBLIOGRAFIA	247
LEGISLACION UTILIZADA	293
INDICE ONOMASTICO	335

TITULO V

GARANTIAS CONSTITUCIONALES

352. TITULO V: GARANTIAS CONSTITUCIONALES

Revisaremos primeramente algunos conceptos generales comunes a todas las garantías y luego las estudiaremos una por una en sus rasgos específicos.

352.1 El marco general y conceptual de las garantías constitucionales

En los instrumentos internacionales existe el derecho a recurrir ante los tribunales para la defensa de los derechos humanos. La Declaración Universal de Derechos Humanos dice:

“Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 8.- Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley».

El pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dicta normas más detalladas respecto a competencias y deberes del Estado:

“Pacto Internacional de derechos civiles y políticos, artículo 2.-

[...]

3.- Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:

a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales.

b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial;

c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre dice:

“Declaración americana de los derechos y deberes del Hombre, artículo XVIII.- Toda persona puede concurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente».

Finalmente, la Convención Americana sobre Derechos Humanos también establece normas respecto de este tema:

“Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 25.-

1.- Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2.- Los Estados Partes se comprometen:

a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial; y

c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso».

La Convención Americana también desarrolla el Hábeas Corpus:

“Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 7.-

[...]

6.- Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales. En los Estados partes cuyas leyes prevén que toda persona que se viera amenazada de ser privada de su libertad tiene derecho a recurrir a un juez o tribunal competente a fin de que éste decida sobre la legalidad de tal amenaza, dicho recurso no puede ser restringido ni abolido. Los recursos podrán interponerse por sí o por otra persona [...]».

Podemos apreciar que buena parte de los instrumentos internacionales más importantes sobre derechos humanos, exigen acceso a los tribunales con debido proceso (ver el comentario al inciso 3 del artículo 139 de la Constitución), pero no como un elemento procesal accesorio a los derechos sino, como dijimos antes, en calidad de derecho en sí mismo. Y esto es obvio: si se declaran los derechos pero no se establece medidas para hacerlos efectivos, en realidad no hay derechos. Dice al respecto Fernández Segado:

[...] las declaraciones de derechos, para no constituir una pura evasión ideológica, necesitan de la mediación judicial entendida como previsión de la posibilidad de reclamar en juicio contra el acto de poder (o que tenga su origen en un particular, añadiríamos por nuestra parte) desconocedor de algún derecho (1).

(1) FERNANDEZ SEGADO, Francisco. *La dogmática de los derechos humanos*. Lima, Ediciones Jurídicas, 1994, pp. 140-141.

Es verdad que para defender un derecho por las vías de la jurisdicción constitucional, tiene que tener la característica de ser exigible por sí mismo y de inmediato. Esto se debe a que en las acciones constitucionales no se discuten los asuntos de fondo, de naturaleza jurídica detallada, involucrados en el problema. Lo que determina si la acción será amparada o no, es el cotejo de la situación de hecho con las normas sobre derechos jurídicos. Es probable que muchas veces haya asuntos que probar, pero todo el proceso gira exclusivamente en torno a la legitimidad constitucional. No hay posibilidad de discutir el derecho en sí mismo. Ello tiene que hacerse en la acción ordinaria del caso y no puede hacerse mediante las garantías constitucionales. Por eso dice Fernández Segado:

Derecho «líquido y cierto» es, según el concepto aceptado por la doctrina y la jurisprudencia, el que se presenta como manifiesto en su existencia, delimitado en su extensión y apto para ser ejercido en el momento de su impetración; en otras palabras, ha de tratarse de un derecho expreso en una norma legal que reúna todos los requisitos y condiciones de aplicación al impetrante (2).

Además del derecho de las personas a recurrir a un tribunal en defensa de sus derechos, está en el tema de las garantías constitucionales la problemática del control de la constitucionalidad de las normas jurídicas. Sobre él, Brewer-Carias hace una síntesis interesante a nuestro juicio:

Los sistemas de control de la constitucionalidad que muestra el derecho comparado se pueden clasificar de la manera siguiente:

1. Según el órgano a quien compete su ejercicio, se clasifican en difusos o concentrados. En el primer caso, corresponde a todos los jueces; en el segundo caso, sólo corresponde a la Corte Suprema de Justicia o a un Tribunal Constitucional.

2. Según el objeto del control, se clasifican en restringidos o amplios. El control difuso generalmente es restringido en el senti-

(2) FERNANDEZ SEGADO, Francisco. *La dogmática de los derechos humanos*. Lima, Ediciones Jurídicas, 1994, pp. 156-157.

do de que se ejerce sólo sobre las leyes, reglamentos y actos normativos aplicables para la decisión de un caso. El control concentrado, generalmente también es de carácter restringido, en el sentido de que se ejerce sólo sobre las leyes y otros actos de rango legal por ser de ejecución directa de la Constitución. Un sistema amplio de control de constitucionalidad se refiere a todos los actos estatales.

3. Según el momento en el cual se ejerce el control concentrado, se clasifican en previos o posteriores, según que el control lo ejerza la Corte o el Tribunal Constitucional, antes o después de la promulgación de la Ley.

4. Según el método utilizado para obtener el control concentrado, se clasifican en control por vía principal o por vía incidental. En el primer caso, la acción de inconstitucionalidad puede ser atribuida a determinados funcionarios u órganos del Estado, a quien tenga interés personal, legítimo y directo o a cualquier persona o ciudadano (acción popular). En el segundo caso, la decisión de plantear la cuestión de inconstitucionalidad por vía incidental, corresponde al juez ordinario, teniendo poderes de oficio para ello.

5. Según la garantía objetiva que se establezca de la Constitución, se clasifican en controles que declaran la inconstitucionalidad de un acto estatal, con efectos *ex tunc*; y controles que anulan un acto estatal, generalmente con efectos *ex nunc*. En el primer caso las sentencias son declarativas; en el segundo caso constitutivas. En general, el primer caso coincide con el sistema difuso de control de constitucionalidad; y el segundo, con el sistema concentrado de control (3).

De todos estos conceptos, los que nos interesan particularmente en el Perú son los siguientes:

(3) BREWER-CARIAS, Allan. *El sistema panameño de control concentrado de la constitucionalidad en el derecho comparado*. En COMBE-LLAS, Ricardo (coordinador). *El Nuevo Derecho Constitucional Latinoamericano*. Caracas, COPRE y CIEDLA, 1996. (Vol. II, p. 972. II).

- Control difuso y concentrado. El control difuso lo ejercita el juez dentro de un procedimiento abierto para litigar un asunto concreto y se utiliza para preferir la norma superior a la inferior incompatible con ella.
- Control previo o posterior. El control previo se realiza antes de que la norma sea aprobada. Ocurre dentro del procedimiento de aprobación de la norma misma. El control posterior se produce una vez promulgada y publicada la norma. En el Perú el control es siempre posterior según la legislación actual.
- Efecto ex tunc y ex nunc. El efecto ex tunc es declarativo y significa que la norma inconstitucional no produjo efectos válidos nunca: todo lo hecho bajo ella deberá ser invalidado. El efecto ex nunc es constitutivo en el sentido de que la norma es reputada inconstitucional recién desde que se emite la sentencia respectiva. Las consecuencias son notablemente distintas. En el Perú el efecto es ex nunc, es decir, desde la declaración para adelante. Lo dice el artículo 204 cuando establece: “No tiene efecto retroactivo la sentencia del Tribunal que declara inconstitucional, en todo o en parte, una norma legal”.

De todos estos temas, el primero de control difuso y concentrado es el más importante de desarrollar en las páginas que siguen porque el Perú tiene ambos:

- El difuso en el artículo 138 de la Constitución cuyo segundo párrafo dice textualmente: “En todo proceso, de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, los jueces prefieren la primera. Igualmente prefiere la norma legal sobre toda otra norma de rango inferior”.
- El concentrado que se halla en el artículo 200 inciso 4 y 202 inciso 1 de la Constitución.

352.1.1. El control de constitucionalidad en los Estados Unidos de Norteamérica

Como es bien sabido, el control de constitucionalidad de las leyes en los Estados Unidos comienza el año 1825 al resolverse el caso *Marbury v. Madison*. Sin embargo no es algo que hasta ese entonces no se hubiera pensado en la sociedad norteamericana:

La tradición de *common law* que conocían los abogados, teóricos políticos y hombres de Estado que elaboraron la Constitución norteamericana, estaba fundada en el concepto de supremacía del parlamento. Pero, formados como estaban en la noción de derechos inalienables de John Locke, siempre existía en la base de su pensamiento la idea de que ciertos cursos de acción eran negados inclusive al Legislativo. En verdad, en el siglo XVII, Lord Coke había escrito en el caso del Dr. Bonham (1610) que «el *common law* controlará las leyes emitidas por el Parlamento y, algunas veces, resolverá que son totalmente nulas». La Constitución de los Estados Unidos proclamó ella misma ser producto de «Nosotros el pueblo», un concepto de supremacía popular antes que de supremacía parlamentaria (4).

El pasaje de la obra de John Locke al que se refiere la cita anterior es, probablemente, el siguiente:

Ahora bien: el poder legislativo supremo, lo mismo cuando es ejercido por una sola persona que cuando lo es por muchas, lo mismo si es ejercitado de una manera ininterrumpida que si lo es únicamente a intervalos, permanece, a pesar de que sea el supremo poder de cualquier Estado, sometido a las restricciones siguientes: En primer lugar no es ni puede ser un poder absolutamente arbitrario sobre las vidas y los bienes de las personas. No siendo sino el poder conjunto de todos los miembros de la sociedad, que se ha otorgado a la persona o asamblea que legisla, no puede ser superior al que tenían esas mismas personas cuando vivían en estado de Naturaleza, antes de entrar en sociedad, poder que renunciaron a favor de la comunidad política. Nadie puede transferir a otro un poder superior al que él mismo posee, y nadie posee poder arbitrario absoluto sobre sí mismo, ni sobre otra persona; nadie tiene poder para destruir su propia vida ni para arrebatar a otra persona la vida o las propiedades. Hemos demostrado que nadie puede someterse al po-

(4) BARRON, Jerome A. y DIENES, C. Thomas. *Constitutional Law in a Nutshell*. St. Paul, Minnesota, West Publishing Co., 1991, p. 5. (Traducción nuestra).

der arbitrario de otro; y puesto que en el estado de Naturaleza nadie disponía de poder arbitrario sobre la vida, la libertad o los bienes de otro, y sí tan sólo el que la Naturaleza le daba para la salvaguardia propia suya y del resto del género humano, eso es todo lo que él da o puede entregar a la comunidad política y, por intermedio de ésta, al poder legislativo. No puede, pues, el legislador sobrepasar ese poder que le entregan. El poder del legislador llega únicamente hasta donde llega el bien público de la sociedad. Es un poder que no está enderezado a otra finalidad que a la de la salvaguardia, y no puede por esa razón poseer el derecho de matar, esclavizar o empobrecer deliberadamente a sus súbditos. No dejan de tener fuerza, al entrar en sociedad, las obligaciones que dimanar de las leyes naturales; hay casos en que se hacen más rigurosas, y en que tienen, por las leyes humanas, sanciones anejas a ellas y explícitas para imponer su observancia. De ese modo, la ley natural subsiste como norma eterna de todos los hombres, sin exceptuar a los legisladores. Las reglas que éstos dictan y por las que han de regirse los actos de los demás tienen, lo mismo que sus propios actos y los de las otras personas, que conformarse a la ley natural, es decir, a la voluntad de Dios, de la que esa ley es una manifestación. Siendo la ley fundamental de la Naturaleza la conservación del género humano, no tiene validez frente a ella ningún decreto humano (5).

De la cita de Barron y Dienes puede verse que ya el juez Coke a principios del siglo XVII daba al *Common Law*, al menos por declaración de principio, la atribución de revisar la constitucionalidad de las normas del Parlamento y, dado el caso, declararlas totalmente nulas. Aunque ello no ocurriera, el punto de partida se halla establecido.

Que el juez Coke dejó huella en el sistema anglosajón puede notarse de esta referencia:

(5) LOCKE, John. *Two Treatises of government*. Great Britain, Cambridge University Press, 1992. Cap. XI; par. 135, p. 357. (La traducción al español está tomada de LOCKE, John. *Ensayo sobre el gobierno civil*. Barcelona, Ediciones Orbis S.A., 1983. Traducción del inglés de Armando Lázaro Ros).

[...] en 1765 el gobernador real de la provincia de Massachusetts escribió a su gobierno que el argumento más importante contra la *Stamp Act* era que contravenía «la Carta Magna y los derechos naturales de los ingleses y por ello, de acuerdo con Lord Coke» era «nula e inválida»; y en vísperas de la Declaración de Independencia, el Juez William Cushing, luego uno de los nominados por Washington a la primera Corte Suprema, ordenó a un jurado de Massachusetts ignorar ciertas leyes del Parlamento por ser «inválidas e inoperativas» y John Adams lo felicitó por haberlo hecho. En realidad, la doctrina de Coke fue invocada por la Corte Suprema de los Estados Unidos hasta 1874 (6).

De otro lado, John Locke es muy claro al decir que el Parlamento no puede recibir de quienes hacen el contrato social un poder del que los contratantes carecen y, por consiguiente, no pudiendo éstos ir contra las normas del Derecho Natural en estado de naturaleza, tampoco pueden transmitir a la sociedad (*Commonwealth*) ese derecho. Por consiguiente, el Parlamento no tiene todos los poderes sino que está también restringido por el Derecho Natural.

Es claro que son dos cosas distintas la Constitución y el Derecho Natural, pero hay que hacer dos observaciones respecto de este punto:

- La primera, que los poderes del legislativo no eran absolutos sino limitados. Esta es una idea muy importante, que se refuerza en la tradición norteamericana por el impulso de su concepción popular de la democracia, al menos en los años aurales.
- La segunda, que las primeras constituciones tienen en sus momentos no sólo la definición de ser un instrumento jurídico supremo sino de ser la condensación de los principios de la revolución liberal. Entonces, aunque no sean el Derecho Natural, lo tienen dentro. Después de todo, tanto la Constitución de los Estados Unidos de

(6) CORWIN'S, Edward S. *The Constitution and what it means today*. Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1992, p. 223. (Traducción nuestra).

Norteamérica como la primera Constitución francesa, son hijas de la revolución en el sentido más estricto de la palabra: son instrumentos que establecen un nuevo orden que subvierte el anterior, porque así debe ser en atención a los derechos del pueblo (en los Estados Unidos) o de la nación (en Francia). Por consiguiente, y particularmente en los Estados Unidos, hacer una analogía cuando no una identificación entre Derecho Natural y Constitución, no es algo que esté muy alejado de las grandes corrientes de pensamiento de la época.

También podemos leer en *El Federalista*, anterior como bien se sabe a *Marbury V. Madison*, el siguiente pasaje revelador:

Ha creado cierta extrañeza el derecho de las cortes a declarar inválidos los actos legislativos contrarios a la Constitución, pues se piensa que esta doctrina implica la superioridad del Poder Judicial sobre el Legislativo. Se dice que es necesario que la autoridad que declare inválidos los actos de otra, debe ser necesariamente superior a ella. Como este tema es de gran importancia en todas las constituciones norteamericanas, es procedente discutir brevemente sus fundamentos.

No hay asunto que dependa de principios más claros que decir que es nulo cualquier acto de autoridad delegada, realizado contra el tenor de la delegación hecha. Por consiguiente, ningún acto legislativo contrario a la Constitución puede ser válido. Negar esto sería equivalente a afirmar que el delegado tiene mayor poder que el delegante; que el servidor está por encima del señor; que el representante del pueblo es superior al pueblo mismo; que los hombres que actúan en virtud de poderes pueden hacer no sólo lo que los poderes no autorizan, sino inclusive lo que prohíben (7).

Puestos en este punto habría que saber quién debía decidir que era constitucional y qué inconstitucional en la Ley. El juez Marshall dijo que era el Poder Judicial:

(7) *The Federalist*. Middletown, Connecticut, Wesleyan University Press, 1989. Hamilton, N. LXXVIII, p. 524. (Traducción nuestra).

Pero el problema real consiste en quién debe decidir que una ley es inconstitucional. Para Marshall la respuesta era simple: es asunto y deber de los jueces decir Derecho. La Constitución no es un consejo moral; tiene fuerza de ley. En realidad, es la norma fundamental. Pero ¿la interpretación de la Constitución es equivalente a la interpretación de la ley ordinaria? El Congreso puede corregir una interpretación judicial errónea de la ley pero sólo una enmienda constitucional puede revisar una interpretación judicial de la Constitución (8).

Y la Corte Suprema de los Estados Unidos lo dijo en el caso Cooper v. Aaron (1958):

«Marbury v. Madison declaró el principio básico de que el sistema judicial federal es supremo en la exposición del Derecho contenido en la Constitución y dicho principio ha sido siempre respetado desde entonces por esta Corte y por el país como un rasgo permanente e indispensable de nuestro sistema constitucional». Cooper v. Aaron (1958) (9).

El poder de revisión de la constitucionalidad de las leyes así establecido en los Estados Unidos, no es sin embargo absoluto. Tiene un conjunto de reglas que restringen las posibilidades. Algunas provienen de la Constitución misma y otras de la manera como la Corte Suprema de los Estados Unidos se ubica a sí misma dentro del contexto de poder:

Hay varias doctrinas por medio de las cuales una corte de las del artículo III puede evitar resolver un asunto de constitucionalidad y rechazar el caso. Estas doctrinas emanan de dos fuentes principales. Primero, la doctrina puede estar fundada en el texto constitucional mismo. Por ejemplo, la undécima enmienda prohíbe,

-
- (8) BARRON, Jerome A. y DIENES, C. Thomas. *Constitutional Law in a Nutshell*. St. Paul, Minnesota, West Publishing Co., 1991, pp. 6-7. (Traducción nuestra).
- (9) BARRON, Jerome A. y DIENES, C. Thomas. *Constitutional Law in a Nutshell*. St. Paul, Minnesta, West Publishing Co., 1991, p. 8. (Traducción nuestra).

en el texto al menos, que las cortes federales asuman jurisdicción en casos en que un Estado sea demandado, sin el consentimiento de éste. Otra limitación textual a la revisión judicial es el requisito del artículo III de que la jurisdicción de las cortes creadas por él, se limite a «casos y controversias». La segunda fuente principal de limitaciones procede del espíritu de autorestricción que la Corte ejerce en materia de sus poderes de revisión de constitucionalidad. Al definir su propio lugar dentro del sistema político-legal, la Corte ha declarado que seguirá «una política de estricta necesidad al resolver asuntos constitucionales». *Rescue Army v. Municipal Court of Los Angeles*, (1947) (10).

Entre las autolimitaciones que se impone la Corte Suprema para decidir, bien por sí misma o bien desarrollando con mayor detalle ciertos mandatos de la Constitución, destacan las siguientes, que son las más importantes de conocer para un sistema de control como el nuestro:

- La Corte Suprema sólo resolverá ante procesos reales, abiertos y en discusión de asuntos jurídicos concretos. Nunca resolverá la inconstitucionalidad de la ley en abstracto. Dicen Barron y Dienes:

“Al definir los asuntos sometidos a jurisdicción de las cortes federales, el Artículo III habla en términos de casos y controversias. La Corte ha dicho que esta expresión requiere que el litigio sea presentado a las cortes federales en forma adversativa, en un contexto en el que proceda que los tribunales emitan resolución y de manera que esta resolución no viole los principios de separación de poderes que limitan la revisión constitucional. *Flast v. Cohen* (1968). Así, la Corte Suprema no dará opiniones no resolutivas en asuntos constitucionales federales. Ella sólo resolverá controversias de «carne y hueso»” (11).

-
- (10) BARRON, Jerome A y DIENES, C. Thomas. *Constitutional Law in a Nutshell*. St. Paul, Minnesota, West Publishing Co., 1991, pp. 16-17. (Traducción nuestra).
- (11) BARRON, Jerome A. y DIENES, C. Thomas. *Constitutional Law in a Nutshell*. St. Paul, Minnesota, West Publishing Co., 1991, pp. 23. (Traducción nuestra).

Dale Furnish, en un trabajo publicado en español en el Perú también se refiere al tema:

«Se requiere un «caso o controversia» auténtica para probar la validez de una Ley del Congreso.- La Corte Suprema de los Estados Unidos no revisará la validez de una ley del Poder Legislativo, salvo en un juicio auténtico entre partes adversarias. Este es el pre-requisito de un verdadero «caso» o «controversia», como exige la Constitución al establecer las jurisdicciones de la Corte Suprema. Se puede asumir jurisdicción solamente sobre casos concretos. Se aplica este requisito aún más severamente cuando se trata de juzgar los méritos entre la Carta Magna y una ley. Es decir, el Tribunal no declarará hipotética, abstracta o contingentemente sobre la constitucionalidad de una ley. Tiene que haber un efecto real e inmediato sobre la suerte de las partes del juicio, un efecto que se pueda modificar o prevenir exclusivamente por la intervención de la Corte Suprema» (12)

- La Corte Suprema no va a decidir sobre asunto de inconstitucionalidad hasta que no sea indispensable. Si puede evitarlo recurriendo a otros argumentos jurídicos, seguirá este último camino:

“[...] una corte federal, de acuerdo a la ortodoxia, no decidirá sobre un asunto constitucional mientras no sea absolutamente necesario. A menudo evita resolver en estos casos ocupándose de otros aspectos no constitucionales, si ellos existen en el caso, o construyendo una resolución que eluda el asunto constitucional. Más aún, una corte federal presumirá que la legislación es constitucional, imponiendo la carga de la prueba a la parte que solicita la inconstitucionalidad” (13).

-
- (12) FURNISH, Dale B. *La «Revisión Judicial» de la constitucionalidad de las leyes en los Estados Unidos*. En *Sobre la jurisdicción constitucional*. Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1990, pp. 91-92.
- (13) BARRON, Jerome A. y DIENES, C. Thomas. *Constitutional Law in a Nutshell*. St. Paul, Minnesota West Publishing Co., 1991, p. 25. (Traducción nuestra).

Dale Furnish aborda el tema de la siguiente manera:

«La validez constitucional es la última cuestión que la Corte considerará con respecto a una ley.- Es un lema principal de la Corte Suprema estadounidense, una pauta sumamente básica para su aporte en estos asuntos, que jamás tocará la cuestión de la constitucionalidad de una ley hasta que no le quede otra solución a la cual recurrir. Es decir, el tribunal se dirigirá a la validez constitucional de una pieza de legislación del Congreso sólo después de haber agotado todo otro aspecto que pudiera haber servido como base jurídica para su decisión en tal caso. La Corte nunca buscará un cotejo frontal entre la Constitución y una ley. La evitará hasta que no haya otra salida, y entonces por fin la llevará, pero siempre cautamente y con relucencia.

La Corte, en una de sus sentencias, lo expresó en esta forma: «si hubiera una doctrina que ha echado raíces más profundas que cualquier otra en el proceso de la adjudicación constitucional, es la doctrina que no debemos tocar cuestiones de constitucionalidad [...] hasta que sea inevitable».

Una regla correlativa es cuando hay dos bases para una decisión, una vinculación a la Constitución, la otra al Derecho general, la Corte tratará solamente ésta. No sostendrá nada relacionado con la faceta constitucional; no alcanzará a considerarla formalmente. No deberá aparecer ninguna mención al asunto en la sentencia declarada en el juicio» (14).

- La Corte Suprema de los Estados Unidos tiene también una doctrina según la cual no interviene en *asuntos políticos*. Dicen Barron y Dienes:

(14) FURNISH, Dale B. *La «Revisión Judicial» de la Constitucionalidad de las leyes en los Estados Unidos*. En *Sobre la jurisdicción constitucional*. Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1990, p. 91.

“Ya en 1803, en el caso *Marbury v. Madison*, el Juez Marshall indicó que existe un tipo de casos constitucionales que las cortes federales no pueden revisar porque «el contenido es político». De otro lado, en 1821, en *Cohens v. Virginia*, el Juez Marshall señaló: «No tenemos mayor derecho a declinar el ejercicio de la jurisdicción que nos ha sido dada, que a usurar la que no se nos entregó». Más aún, ha quedado claro que la jurisdicción no podrá ser declinada exclusivamente porque el caso contiene valoraciones o significado político.

¿Cuál es entonces la clave para el «no procesamiento» de los asuntos políticos? o, para decirlo de otra manera, ¿cuál es la clave para determinar aquellas situaciones en las que la doctrina de los asuntos políticos es una barrera para que las cortes federales se ocupen del tema? En *Baker v. Carr* (1962), vanguardia de una poderosa fila de casos que se ocuparon del problema de la mala asignación de recursos estatales, el Juez Brennan hizo un examen autorizado de los fundamentos y características de la doctrina de los asuntos políticos. Comenzando por la premisa de que «el no procesamiento de los asuntos políticos es fundamentalmente un tema de la separación de poderes» el Juez Brennan hizo notar que, en parte, la doctrina requería que las cortes federales determinaran si el tema había sido encomendado por la Constitución a otro ente del gobierno nacional. Más aún, la doctrina requería que se averiguara si «el deber establecido podía ser judicialmente identificado y determinado en sus alcances, y si la protección del derecho correspondiente podía ser judicialmente procesada» (15).

Dale Furnish trata también el tema de la siguiente manera:

La Corte Suprema no intervendrá en una «cuestión política».- Existe una clase de asuntos que la Corte Suprema estadounidense ha designado «cuestiones políticas», o sea, cuestiones que el Tribunal no reconoce como dentro de su competencia legal. Se ha nega-

(15) BARRON, Jerome A. y DIENES, C. Thomas. *Constitutional Law in a Nutshell*. St. Paul, Minnesota, West Publishing Co., 1991, pp. 47-48. (Traducción nuestra).

do a opinar sobre el reconocimiento de un gobierno extranjero, dejándolo completamente dentro de la voluntad del Ejecutivo. Otro ejemplo es el proceso legislativo; no se pregunta si el Congreso ha cumplido con todas las reglas formales al promulgar una ley que el Legislativo presenta como promulgada correctamente» (16).

Además de todos estos elementos, existen notas comunes con nuestro sistema que no detallaremos, como la necesidad de que el derecho haya sido vulnerado o esté en inminente peligro de serlo; que la resolución de la Corte produzca efectos prácticos y no que se emita ante un hecho irremediable o ya solucionado, y otras cuestiones adicionales de procedimiento. Sin embargo, es importante añadir que la Corte Suprema de los Estados Unidos no resuelve todos los casos que se le presentan en apelación. Por el contrario, selecciona los temas que considera más útiles para resolver y a ellos dedica sus esfuerzos:

La Corte Suprema, a su propia discreción, puede decidir no considerar un caso.- La voluntad y la discreción de la Corte Suprema y sus nueve miembros también mitigan la función del Tribunal. La Corte es un tribunal de apelación, pero no tiene que aceptar todas las demandas presentadas. La Corte misma escoge entre las causas, según su propio criterio seleccionando sólo los casos que se consideran los más apropiados para una decisión de fondo (17).

Queremos finalizar el tratamiento de este tema con una anécdota contada por Furnish, que grafica para nosotros de manera sugerente el tipo de autocontrol que ejerce la Corte Suprema de los Estados Unidos en materia de declaración de inconstitucionalidad: se trata de una hipótesis en la cual la misma persona pugna por la inconstitucionalidad de la

-
- (16) FURNISH, Dale B. La «Revisión Judicial» de la Constitucionalidad de las leyes en los Estados Unidos. En *Sobre la jurisdicción constitucional*. Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1990, p. 94.
- (17) FURNISH, Dale B. *La «Revisión Judicial» de la Constitucionalidad de las leyes en los Estados Unidos*. En *Sobre la jurisdicción constitucional*. Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1990, p. 94.

ley como congresista y como juez del tribunal. Se sostiene que debe utilizar criterios distintos según el oficio que realiza:

Una anécdota sobre el punto, quizá lo ilustre más claramente. El jurista Cooley, notó de acuerdo con la limitación bajo discusión, que un miembro del Congreso puede luchar contra un proyecto de ley y por fin votar en contra a su promulgación si estima que la ley propuesta entra en conflicto con la Constitución. Como legislador, su mera opinión propia le basta para determinar su voto. Nombrado subsecuentemente a la Corte Suprema la misma persona, si la misma ley se presentara para una determinación de su constitucionalidad el ex-legislador podría encontrar su deber judicial sostener la validez de la ley, aunque no haya cambiado de ninguna manera su opinión personal sobre el asunto. Es que, como juez de la Corte Suprema, tiene que preguntarse objetivamente ¿Puede haber tenido alguna razón para creer en su constitucionalidad la mayoría legislativa que votó en favor de la ley? Si la respuesta es positiva, el juez tiene que fallar en favor de la validez de la ley (18).

352.1.2. El control de constitucionalidad a través de una Corte Constitucional u órgano similar

Este es el modelo que se desarrolla en la Europa del siglo XX, a iniciativa original de Hans Kelsen:

El Modelo Europeo, Modelo Austríaco, Modelo Kelseniano, Modelo de Control Ad-Hoc o Modelo de Control Concentrado de Constitucionalidad fue ideado por Hans Kelsen e inaugurado con la creación en 1919 del Tribunal Constitucional de Austria; siendo, al año siguiente, reconocido en la propia Constitución Austríaca de 1920. Este modelo se caracteriza por confiar el control de la constitucionalidad a un ente especial, cuyas resoluciones hacen

(18) FURNISH, Dale B. *La «Revisión Judicial» de la constitucionalidad de las leyes en los Estados Unidos*. En *Sobre la jurisdicción constitucional*. Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1990, p. 96.

inaplicable la norma constitucional. Esto es, deja de tener vigencia en lo sucesivo (19).

Es el sistema alternativo al anglosajón de mayor generalización y ha florecido en Europa continental. Burdeau, Hamon y Troper explican así su aceptación:

Hay dos razones para la elección de este sistema en Europa:

- a) En la mayor parte de los países europeos, hay una pluralidad de jurisdicciones, no la unidad que existe en los países anglosajones, de manera que si los tribunales ordinarios pudieran interpretar la Constitución, existirían varias jurisdicciones constitucionales divergentes;
- b) Los jueces de los países de tradición romano germánica, no gozan del mismo prestigio que sus similares anglosajones y no han querido nunca asumir la responsabilidad de censurar la obra del legislador, considerado como expresión de la voluntad soberana de la nación (20).

Es una historia jurídica diferente la que lleva a mecanismos distintos de control de constitucionalidad, según la cita que acabamos de ver.

Aún, el sistema tiene dos variantes en Europa. Una caracterizada por los Tribunales italiano y español, y otra por el Consejo Constitucional francés.

La composición del Tribunal español está en el artículo 159 de la Constitución:

-
- (19) BLUME FORTINI, Ernesto. *El Tribunal Constitucional peruano como supremo intérprete de la Constitución*. En *Pensamiento Constitucional*. Año III, Nº 3. Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, noviembre de 1996, pp. 298-299.
 - (20) BURDEAU, Georges, HAMON, Francis y TROPER, Michel. *Manuel Droit Constitutionnel*. Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, E.J.A., 1993, pp. 77-78. (Traducción nuestra).

“Constitución española, artículo 159.- El Tribunal Constitucional se compone de doce miembros nombrados por el Rey; de ellos, 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 Judicial.

[...]”.

“Constitución española, artículo 161.-

1. El Tribunal Constitucional tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para conocer:

- a) Del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley. La declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica con rango de ley, interpretada por la jurisprudencia, afectará a ésta, si bien la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada

[...]”.

El caso español es el de un Tribunal de control concentrado, que hace una evaluación a posteriori de la constitucionalidad de las normas con fuerza de ley y dado el caso las invalida. En este sentido, dice la Ley Orgánica 2/1979 de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional español, en su artículo 38:

“Ley Orgánica del Tribunal Constitucional español, artículo 38.-

1. Las sentencias recaídas en procedimiento de inconstitucionalidad tendrán el valor de cosa juzgada, vincularán a todos los Poderes Públicos y producirán efectos generales desde la fecha de su publicación en el Boletín Oficial del Estado. [...]”.

Por otro lado, la parte final del párrafo transcrito del artículo 161 indica que aún las normas constitucionales interpretadas jurisprudencialmente, cambiarán de sentido con las sentencias del tribunal, aunque ya no se revivirá procesos fenecidos que pasaron en calidad de cosa juzgada. Es decir, la sentencia del Tribunal Constitucional modificará el senti-

do en que debe interpretarse la norma, pero no cambiará los efectos de las sentencias ya pronunciadas con interpretación en sentido distinto del adoptado por dicho Tribunal.

En Italia, la norma constitucional que regula la formación de la Corte Constitucional es el artículo 135:

“Constitución de la República Italiana, 135.- La Corte Constitucional está compuesta por quince jueces nominados un tercio por el Presidente de la República, otro tercio por el Parlamento en reunión conjunta y un tercio por la Magistratura suprema ordinaria y administrativa.

[...]”.

“Constitución de la República Italiana, 136.- Cuando la Corte declara la ilegitimidad constitucional de una ley o de un acto que tiene fuerza de ley, la norma cesa de tener eficacia desde el día siguiente a la publicación de la sentencia.

La decisión de la Corte es publicada y comunicada a las Cámaras y a los Consejos regionales interesados para que, donde se considere pertinente, se provea en forma constitucional”.

La idea global del tribunal italiano es equivalente a la del español: una Corte que declara la ilegitimidad de una norma de rango de ley y que la cesa en su eficacia desde el día siguiente a la publicación.

Por su parte, y con un régimen distinto, la Constitución francesa establece lo siguiente:

“Constitución del 4 de octubre de 1958, artículo 56.- El Consejo Constitucional tiene nueve miembros cuyo mandato dura nueve años y no es renovable. El Consejo Constitucional se renueva por tercios cada tres años. Tres de sus miembros son nominados por el Presidente de la República; tres por el Presidente de la Asamblea Nacional y tres por el Presidente del Senado.

En adición a los nueve miembros previstos en el párrafo anterior, tienen derecho a participar en el Consejo Constitucional los expresidentes de la República.

El presidente es nombrado por el Presidente de la República. Tiene voto dirimente en caso de empate”.

Puede verse que el Consejo Constitucional francés es un órgano compuesto por nueve miembros nombrados por tercios por el Presidente de la República, por el Presidente de la Asamblea Nacional y por el Presidente del Senado. Tiene, de esta manera, una composición que impide que los nominados por uno sólo de los órganos políticos, controle la mayoría de los votos.

En lo que respecta concretamente al sistema de control constitucional, el artículo 61 de la Constitución francesa dice:

“Constitución del 4 de octubre de 1958, artículo 61.- Las leyes orgánicas, antes de su promulgación, y los reglamentos de las Asambleas parlamentarias antes de su puesta en vigor, deben ser sometidos al Consejo Constitucional para que se pronuncie sobre su conformidad con la Constitución [...]”.

“Constitución del 4 de octubre de 1958, artículo 62.- Una disposición declarada inconstitucional no puede ser promulgada ni puesta en vigor.

Las decisiones del Consejo Constitucional no son susceptibles de impugnación por recurso alguno. Se imponen a los poderes públicos y a todas las autoridades administrativas y jurisdiccionales”.

Adicionalmente, existe la ley 74-904 del 29 de octubre de 1974 que establece lo siguiente, en relación al artículo 61 en la parte citada:

“Para los mismos fines, las leyes pueden ser al Consejo Constitucional antes de su promulgación, por el Presidente de la República, el Primer Ministro, el Presidente de la Asamblea Nacional, el Presidente del Senado, o sesenta diputados o sesenta senadores”.

El control que establece el Consejo Constitucional francés es de esta manera de naturaleza previa, distinto al que ejercitan los otros órganos antes mencionados de España e Italia.

352.2 *Las Garantías Constitucionales en la Constitución peruana de 1993*

El modelo de control de la constitucionalidad elegido por este título utiliza seis acciones encaminadas a diversos propósitos y canalizadas procesalmente a través de dos órganos del Estado: el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional.

Las acciones están organizadas en dos grandes grupos: las que protegen derechos y las que garantizan la jerarquía del ordenamiento jurídico.

Las primeras, es decir las que protegen los derechos, son el Hábeas Corpus, el Amparo, el Hábeas Data y la Acción de Cumplimiento (aunque, como veremos, es una acción aún muy poco precisada a partir exclusivamente del texto constitucional).

Las acciones que garantizan la jerarquía del orden jurídico son la Acción de Inconstitucionalidad de las normas con rango de ley y la Acción Popular contra normas Generales Emitidas en ejercicio de la potestad ejecutiva del Estado, cuando contradicen normas superiores por el fondo o por la forma.

La tramitación de estas acciones tiene las siguientes características:

- La Acción de Inconstitucionalidad de las normas con rango de ley es íntegramente tramitada ante el Tribunal Constitucional.
- La Acción Popular contra normas de carácter general se tramita exclusivamente ante el Poder Judicial.
- El Hábeas Corpus, el Amparo, el Hábeas Data y la Acción de Cumplimiento siguen la primera parte de su tramitación ante el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional actúa como última y definitiva instancia ante resoluciones denegatorias.

Las acciones así establecidas, protegen todos los derechos constitucionales, tanto los expresamente declarados como aquellos otros que reconoce el artículo 3 de la Constitución.

También la estructura jerárquica del orden jurídico está adecuada-

mente provista de acciones que permiten afrontar todos los problemas que puedan presentarse.

En el momento de escribir este comentario todavía no ha sido dictada la ley que permita saber cuáles serán las características propias de la acción de cumplimiento, su utilidad y sus límites. Del texto de la Constitución, ellos no pueden ser definidos.

Tampoco se ha dado la normatividad que muestre las particularidades de la acción de Hábeas Data y, sobre todo, aquéllas que expliquen la mayor conveniencia de proteger los derechos concernidos, a través de ella y no del Amparo.

Al elaborarse la Constitución de 1993, durante un largo trecho de las discusiones, la mayoría del Congreso Constituyente fue reacia a establecer un Tribunal Constitucional. Pareció preferir que fuera una sala constitucional de la Corte Suprema la que se encargara del control de la constitucionalidad y de la protección de los derechos en el sistema jurídico. A raíz del golpe de Estado del 5 de Abril de 1992, el Tribunal fue destituido y no hubo órgano constituido en sustitución suya hasta principios de julio de 1996, en que juramentó el primer Tribunal Constitucional elegido bajo la Constitución de 1993.

La decisión adoptada en cuanto a establecer el Tribunal Constitucional, tiene cuatro aspectos globales a resaltar en esta parte de la exégesis:

- A diferencia de lo que ocurría en la Constitución de 1979, en la cual cada uno de los tres órganos centrales del Estado nombraba a un tercio del Tribunal de Garantías Constitucionales, ahora todos los miembros del Tribunal Constitucional deben ser elegidos por el Congreso con una mayoría mínima de dos tercios del número legal de sus miembros. La elección ocurrida durante la primera mitad del año 1996 demuestra que, para que finalmente exista Tribunal Constitucional, es necesaria una dura y larga negociación política entre las diversas bancadas del Congreso. En este sentido, la forma de nominación adoptada, no necesariamente elige a todos los candidatos más capaces pero, en cambio, sí permite una discusión pública para la composición del Tribunal que, más allá de las indudables

injusticias con personas de altas cualidades que candidatean a los cargos, es útil a la democracia.

- En lo que respecta a las atribuciones frente a las acciones que protegen los derechos constitucionales, la Carta de 1993 no da solamente al Tribunal la atribución de casar las sentencias denegatorias sino que lo convierte en última instancia de resolución. Esto hará indispensable una estructura procesal para estas acciones, distinta de la que la ley 23506 aprobó para el Hábeas Corpus y el Amparo de la Constitución de 1979.
- Adicionalmente, se ha dado al Tribunal Constitucional la atribución de resolver los conflictos de competencia o de atribuciones asignadas por la Constitución. Es una disposición que, si resulta bien aplicada por el Tribunal, puede conducir a un Estado en el que el poder esté más racionalmente repartido entre sus diversos órganos y, sobre todo, a un Estado en el que cuando se presenten conflictos de competencia, pueda haber una resolución en la que una de las partes no asuma, simultáneamente, la función de juez. Hasta ahora, siempre fue así y, cuanto menos en el ejercicio de la función ejecutiva, todo ello favoreció la concentración de poder en el Órgano Ejecutivo, particularmente cuando a él mismo le interesaba que el resultado fuera dicha concentración de poder en sus manos.
- Un cuarto aspecto importante es que se ha cambiado el criterio para establecer el número de firmas necesarias para que el pueblo pueda interponer directamente la Acción de Inconstitucionalidad. El cambio tiene dos aspectos: para interponerla contra ordenanzas se ha puesto el porcentaje de 1% relacionado al total de ciudadanos de la circunscripción y hasta un total máximo de cinco mil firmas exigidas. Esta disposición hace viable interponer la acción contra las ordenanzas de municipios medianos y pequeños, lo que era prácticamente imposible con el absurdo requisito de cincuenta mil firmas que traía para ello la Constitución de 1979. Por otro lado, para interponer la acción contra las demás normas se exigen cinco mil firmas en vez de las cincuenta mil que también en este caso exigía la Constitución de 1979.

Una limitación que sin embargo tiene el Tribunal Constitucional,

viene dada en su ley orgánica que le exige, a nuestro juicio, un quórum demasiado alto para que se forme decisión en la inconstitucionalidad de la ley, cosa que ha sido discutida vía acción de inconstitucionalidad por él mismo: se ha argüido que exigir seis votos conforme de siete para tal declaración es contrario al espíritu de la Carta. La sentencia del Tribunal, no obstante, declaró infundada la demanda por cuatro votos contra tres.

Finalmente, la Constitución mantiene en su artículo 205 la posibilidad de recurrir a los tribunales u organismos internacionales constituidos según tratados o convenios de los que el Perú es parte, cuando se considere lesionados los derechos constitucionales, agotada la jurisdicción interna.

353. Artículo 200

«Artículo 200.- Son garantías constitucionales:

[...].»

La posibilidad de comparar los antecedentes de las Constituciones anteriores a 1933 con la sistemática del artículo 200 es prácticamente imposible. Por ello, abordaremos el comentario de este artículo de la siguiente manera:

- Haremos referencia a los medios de protección constitucionales habidos en el pasado, y no necesariamente bajo forma de acción, como veremos.
- Luego haremos un comentario general al tema de las garantías constitucionales, haciendo concordancia con la Constitución de 1979.
- Finalmente, trataremos cada uno de los incisos del artículo 200, también concordándolos en lo pertinente con la Constitución de 1979.

Antecedentes en las Constituciones de 1823 a 1933

Desde la Constitución de 1823 se establecieron mecanismos de reclamación por las infracciones a la Constitución. Desde luego, una norma

de este tipo era tremendamente general frente a la delicadeza con que ahora son estructuradas las garantías constitucionales, pero de todas maneras es interesante constatar su antigüedad en la República. La Constitución de 1823 dijo:

«Constitución de 1823, artículo 187.- Todo Peruano puede reclamar ante el Congreso, ante el poder Ejecutivo, ó ante el Senado la observancia de la Constitución, y representar fundadamente las infracciones que notare».

«Constitución de 1823, artículo 194.- Todos los Peruanos pueden reclamar el uso y ejercicio de estos derechos, y es un deber de las autoridades respetarlos, y hacerlos guardar religiosamente por todos los medios que estén en la esfera de las atribuciones de cada una de ellas».

Puede verse versiones distintas de lo esencial de estas mismas normas en los siguientes artículos: 174 de la Constitución de 1828; 177 de la Constitución de 1839; 14 de la Constitución de 1856; 13 de la Constitución de 1860; 12 de la Constitución de 1867; 16 de la Constitución de 1920, y 26 de la Constitución de 1933.

En relación al Hábeas Corpus, existen dos normas antecedentes:

«Constitución de 1920, artículo 24.- Nadie podrá ser arrestado sin mandamiento escrito del Juez competente o de las autoridades encargadas de conservar el orden público, excepto infraganti delito, debiendo en todo caso ser puesto, el arrestado, dentro de veinticuatro horas, a disposición del Juzgado que corresponda. Los ejecutores de dicho mandamiento están obligados a dar copia de él siempre que se les pidiere.

La persona aprehendida o cualquier otra podrá interponer conforme a la ley, el recurso de Hábeas Corpus por prisión indebida».

“Constitución de 1933, artículo 69.- Todos los derechos individuales y sociales reconocidos por la Constitución, dan lugar a la acción de Hábeas Corpus”.

De la acción popular del inciso 5 del artículo 200 de la Constitución de 1993, existe antecedente en la Constitución de 1933:

«Constitución de 1933, artículo 133.- Hay acción popular ante el Poder Judicial contra los reglamentos y contra las resoluciones y decretos gubernativos de carácter general que infrinjan la Constitución o las leyes, sin perjuicio de la responsabilidad política de los Ministros.

La ley establecerá el procedimiento judicial correspondiente».

Antecedentes en la Constitución de 1979

La Constitución de 1979 no establecía expresamente la caracterización de garantías constitucionales, aunque el título se denominaba así en su sistemática.

Análisis exegético

Las garantías constitucionales son el ejercicio de la acción para exigir el cumplimiento de pretensiones de carácter constitucional, es decir, basadas en las normas o los principios que contiene la Constitución.

Existen muchos otros principios y derechos muy importantes dentro de cada sistema jurídico, que se hallan establecidos por leyes o normas de rango inferior a ellas. Las garantías constitucionales no sirven para proteger esos derechos, porque no son de rango constitucional.

Las garantías constitucionales persiguen dos grandes finalidades distintas entre sí:

- El primer grupo defiende derechos constitucionales, tanto los establecidos en el texto constitucional, como aquellos otros que tengan valor de acuerdo al artículo 3 de la Constitución. La finalidad esencial de este grupo de garantías es reponer el derecho violado a la situación previa a la violación o eliminar la amenaza contra un derecho de esta naturaleza. Estas garantías son tres: el Hábeas Corpus, el Amparo y el Hábeas Data.
- El segundo grupo de garantías defiende la estructura del orden jurídico, su jerarquía y coherencia. Si una norma infringe a una superior, o si un mandato no es cumplido, el sustento de todo el sistema jurídico se pone en cuestión porque su posibilidad de normar las

conductas sociales se fundamenta, precisamente, en esos principios. La finalidad esencial de estas garantías es de restituir los rangos de las distintas normas jurídicas que son incompatibles entre sí, y hacer que los mandatos jurídicos imperativos se cumplan. Las garantías que corresponden a este grupo son la de Inconstitucionalidad de las Leyes; la Acción Popular contra decretos y otras normas de carácter general y la Acción de cumplimiento.

Cada una de estas garantías es ejercicio de jurisdicción en el sentido literal de la palabra: al resolverlas se estará *diciendo Derecho*. Sólo que como tratan del Derecho Constitucional, se estará diciendo Derecho Constitucional. En otras palabras, estamos ante lo que en la teoría se denomina *jurisdicción constitucional*.

La jurisdicción constitucional reconoce procedimientos distintos a cada una de estas acciones en razón de su finalidad y del tipo de problemas que se resuelven mediante ellas.

Los tribunales que las conocen son también distintos según la competencia para recibir la acción o para resolver en las distintas instancias. En general, todas pasan o por el Tribunal Constitucional, o por los tribunales ordinarios, o comienzan en éstos y concluyen en aquél. La Ley 2306, promulgada el 7 de diciembre de 1982, contiene ciertas normas comunes a las acciones de Hábeas Corpus y de Amparo (que son aplicables también al Hábeas Data y a la Acción de Cumplimiento, por lo menos hasta que se apruebe la nueva ley orgánica que exige la Constitución para todas ellas). Consideramos importante tratar aquí sus aspectos más importantes para repetirlos luego. Son los siguientes:

- El objeto esencial de las acciones de garantía de los derechos constitucionales es eliminar la amenaza, o responder el derecho cuando hubiere sido vulnerado. Si esta finalidad no puede cumplirse la acción carece de sentido en ese caso. Si este objetivo puede cumplirse y otros que pudieran emerger de la acción no (como por ejemplo sancionar a los culpables), entonces la acción tiene sentido de todas maneras. La norma básica es el artículo 1 de la Ley 23506:

«Ley 23506, artículo 1.- El objeto de las acciones de garantía es el reponer las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación de un derecho constitucional».

Esta disposición debe ser necesariamente concordada con el primer inciso del artículo 6 de la misma ley:

“Ley 23506, artículo 6.- No proceden las acciones de garantía:

1) En caso de haber cesado la violación o la amenaza de violación de un derecho constitucional, o si la violación se ha convertido en irreparable.

[...]”.

Una resolución interesante sobre la materia es la siguiente:

“Que, conforme se establece claramente en el artículo primero de la Ley veintitrés mil quinientos seis, el objeto de las acciones de garantía es reponer las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación de un derecho Constitucional; que si bien el término utilizado en la Ley como «retorno al estado anterior» puede ser ambiguo, como señala el Magistrado del Tribunal de Garantías Constitucionales Manuel Aguirre Roca, sin embargo debe interpretarse con el significado jurídico más amplio, de restaurar el derecho violado, este medio de defensa se conoce también en otro campo de la doctrina como aquel que sirve para restablecer el orden jurídico lesionado”. (Resolución de la Corte Superior de Lima del 30 de noviembre de 1987 en la acción de amparo interpuesta por Mario Brescia Cafferata y otros contra el Ministro de Economía y Finanzas y la Superintendencia de Banca y Seguros).

Esta consideración da al concepto de reposición de las cosas al estado anterior, el significado de restaurar el derecho violado. Es decir, las garantías constitucionales de protección de los derechos son esencialmente reparadoras de una situación que los vulnera o amenaza. Basta que ello pueda lograrse para que se justifique la acción. Si ello no es posible en caso alguno, la acción es improcedente. Lo esencial es reponer las cosas y no otros resultados por importantes que sean, como la sanción de los culpables de la violación, por ejemplo. Esto último podrá ser un efecto subsidiario pero no es lo central de las garantías constitucionales.

Por ello mismo, más adelante la misma resolución que ya transcribimos, continúa diciendo: “[...] en el supuesto caso que en el tiempo que dure el proceso, se dejara sin efecto la orden que motivó el reclamo, la Instancia donde esté ventilándose el caso se abstendrá de pronunciarse por haberse sustraído la materia jurídica que era motivo de pronunciamiento de aquella [...]” (Resolución de la Corte Superior de Lima del 30 de noviembre de 1987 en la acción de amparo interpuesta por Mario Brescia Cafferata y otros contra el Ministro de Economía y Finanzas y la Superintendencia de Banca y Seguros).

Por su naturaleza esencialmente conceptual, esta resolución puede muy bien servir de precedente vinculatorio para la Constitución de 1993 en la medida que estos aspectos de la normatividad no han variado en contenido.

- Cuando la acción es presentada por un acto violatorio de derechos constitucionales que se funda en una norma legislativa cuya inconstitucionalidad es alegada, dicha inconstitucionalidad deberá ser resuelta en el mismo procedimiento entablado. Es decir, se aplica para estos efectos, en este procedimiento, el artículo 138 de la Constitución. El artículo 3 de la Ley 23506 dice:

«Artículo 3.- Las acciones de garantía proceden aún en el caso que la violación o amenaza se base en una norma que sea incompatible con la Constitución. En este supuesto, la inaplicación de la norma se apreciará en el mismo procedimiento».

Es claro, en estos casos, que la declaración de incompatibilidad y la preferencia por la norma constitucional, no significa invalidación de la norma inferior. Lo dice expresamente, sin embargo, el artículo 5 de la ley 25398 del 06 de febrero de 1992 que complementa la Ley de Hábeas Corpus y Amparo:

“Ley 23598, artículo 5.- Las resoluciones recaídas en las acciones de garantía tratándose del supuesto del Artículo 3 de la Ley, no derogán ni anulan las normas, sino que únicamente se limitan a declarar su no aplicación al caso concreto.

Lo resuelto en definitiva en estos casos servirá como precedente para situaciones análogas».

- Las acciones de garantía proceden cuando una autoridad fuera de procedimiento de su competencia, emite resolución que lesione un derecho constitucional. Este no es un caso de procedimiento irregular, sino de inexistencia de procedimiento porque dicho trámite, al no corresponder a la competencia del magistrado es nulo:

«Ley 23506, artículo 5.- Las acciones de garantía también son pertinentes si una autoridad judicial, fuera de un procedimiento que es de su competencia, emite una resolución o cualquier disposición que lesione un derecho constitucional».

- Las acciones de garantía tienen dos beneficios procesales: el primero de ellos que el juez debe suplir las deficiencias en que incurra el reclamante. Esto quiere decir que por dichos defectos no podrá dejarse de tramitar la acción. El juez asume un rol activo de protección del reclamante. La norma está en el artículo 7 de la Ley 23506:

«Artículo 7.- El Juez deberá suplir las deficiencias procesales en que incurra la parte reclamante, bajo responsabilidad. Igualmente dará preferencia en la tramitación a las acciones de garantía».

- Las acciones de garantía tutelan los derechos de las personas. Por consiguiente, sólo serán cosa juzgada si resultan favorables. Cuando son declaradas infundadas, no generan dichos efectos:

«Artículo 8.- La resolución final constituye cosa juzgada únicamente si es favorable al recurrente. Puede oponerse a quien pretenda ejecutar o ejecutare igual agresión».

- Las resoluciones que pasen en calidad de cosa juzgada, generarán precedente para casos futuros en los términos del artículo 9 de la Ley 23506:

«Artículo 9.- Las resoluciones de Hábeas 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».

- Las acciones de garantía no pueden ser interpuestas cuando ya se ha optado por la vía ordinaria. Lo dice el artículo 6 inciso 3 de la Ley 23506:

“Ley 23506, artículo 6.- No proceden las acciones de garantía:

[...]

3) Cuando el agraviado opta por recurrir a la vía judicial ordinaria;

[...]”.

Madeleine Heredia define así las vías paralelas:

“Doctrinariamente el concepto de vías paralelas designa a aquellos procesos ordinarios y especiales de un determinado orden jurídico procesal-judicial, que no obstante ser diferentes en cuanto al procedimiento procuran al justiciable la consecución de un mismo resultado práctico” (21).

Samuel Abad dice lo siguiente:

“La exigencia de acudir a las vías paralelas descansa en la propia naturaleza del amparo, por ser un remedio excepcional, no utilizable si existen medios eficaces para la tutela del derecho vulnerado. De lo contrario se estarían sustituyendo los procedimientos ordinarios establecidos por las leyes, generando inseguridad jurídica y rompiendo el orden procesal permanente” (22).

(21) HEREDIA MENDOZA, Madeleine. *Naturaleza procesal de la Acción de Amparo*. Lima, Cultural Cuzco S.A. editores, 1995, p. 110.

(22) ABAD YUPANQUI, Samuel B. *Acción de Amparo y vías paralelas*. VARIOS AUTORES. *Lecturas sobre temas constitucionales 4*. Lima, Comisión Andina de Juristas, 1990, p. 29.

Hay muchos especialistas, inclusive, que estiman que la regla que debe regir en estos casos es que no haya posibilidad de utilizar las garantías constitucionales cuando existen vías paralelas (se entiende, a menos que esta norma condujera a que el derecho fuera irremediablemente vulnerado). Dice Abad:

“A nuestro juicio no debería acudir al amparo cuando exista una vía paralela que pueda proteger en forma oportuna y eficaz los derechos afectados. De no suceder así, la naturaleza excepcional del amparo se vería mermada, y se podría trastocar nuestro sistema procesal al ser dejados de lado –sin justificación alguna– los procesos judiciales que podrían tutelar idóneamente los derechos fundamentales alegados.

Por ello, creemos que resulta conveniente incluir en nuestra legislación un dispositivo similar al argentino que establezca que la acción de amparo no será procedente si existe una vía judicial distinta que esté en condiciones de tutelar eficaz, oportuna e idóneamente los derechos del quejoso. Pensamos sin embargo, que esta necesidad de observar la vía paralela cuando ella sea idónea y eficaz, podría ser exigida por la propia jurisprudencia en la medida que asuma un rol más creativo e innovador del que ha venido desarrollando” (23).

Vistos estos puntos comunes, desarrollamos a continuación cada una de las garantías contenidas en el artículo 200 de la Constitución.

354. Artículo 200 inciso 1

«Artículo 200.- Son garantías constitucionales:

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

(23) ABAD YUPANQUI, Samuel B. *Acción de Amparo y vías paralelas*. VARIOS AUTORES. *Lecturas sobre temas constitucionales 4*. Lima, Comisión Andina de Juristas, 1990, p. 150.

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

[...]».

Antecedentes en la Constitución de 1979

El antecedente de esta norma está en el artículo 295 de la Constitución de 1979:

“Artículo 295.- La acción u omisión por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona que vulnera o amenaza la libertad individual, da lugar a la acción de Hábeas corpus [...]”.

El inciso 1 del artículo 200 de la Constitución de 1993, trae la misma norma que el primer párrafo del artículo 295 de la Constitución de 1979. Es verdad que la Constitución de 1993 utiliza el Hábeas Corpus para proteger *la libertad individual o los derechos constitucionales conexos* en vez de decir simplemente que protege *la libertad individual* como decía la Constitución de 1979, pero hay que aclarar que en esta Constitución no estaba definida la libertad individual y, por ello, el artículo 12 de la Ley de Hábeas Corpus y Amparo número 23506, aplicó el Hábeas Corpus, precisamente, a varios derechos que, siendo conexos con la libertad individual, son distintos a ella.

En este sentido, pensamos que la expresión de la Constitución de 1993 está mejor elaborada, pero que el sentido normativo de ambos textos es el mismo.

Análisis exegético

Fix-Zamudio introduce al Hábeas Corpus de la siguiente manera:

El Hábeas corpus conocido también en su traducción castellana como «exhibición personal», fue introducido y subsiste en la totalidad de las legislaciones latinoamericanas inspiradas directamente en la ley inglesa de 1679 o por conducto del derecho estadounidense, como el instrumento específico para la tutela de la libertad per-

sonal, y que también se le califica como «amparo de la libertad personal», o forma parte del derecho de amparo como ocurre en el ordenamiento mexicano. También pueden observarse algunas modalidades del Hábeas Corpus en el derecho latinoamericano, ya que por la ausencia en determinadas épocas, de otros instrumentos tutelares, la legislación y la jurisprudencia extendieron esta institución a la protección de los restantes derechos humanos consagrados constitucionalmente, con exclusión de los de carácter patrimonial. A este respecto podemos citar los ejemplos de Brasil, Bolivia y Perú (24).

La referencia de Fix-Zamudio es a la Constitución de 1933 en la que el Hábeas Corpus defendía todos los derechos constitucionales y no sólo la libertad y otros conexos a ella.

La Constitución de 1993 establece que la garantía del Hábeas Corpus procede ante el hecho u omisión que conduce a la violación de los derechos protegidos. Por hecho debemos entender una actuación en sentido determinado: por ejemplo, secuestrar a alguien. Por omisión, debemos entender que no se realiza una conducta que era jurídicamente exigible para respetar el derecho: por ejemplo, el responsable de una cárcel que no autoriza la salida de un preso que haya concluido su condena o que haya sido indultado.

La acción o la omisión puede ser realizada por autoridades, funcionarios o personas. Originalmente, por la naturaleza propia del Derecho Anglosajón, los derechos y las garantías sólo podían ser enfrentadas a la autoridad pública, es decir, a quienes ejercitaban el mando político o a los funcionarios públicos que dependían de ellos. Los reclamos contra particulares tenían vía distinta.

La Constitución permite que el Hábeas Corpus se dirija contra cualquiera de ellos. Autoridades son todas aquellas personas que pueden

(24) FIX-ZAMUDIO, Héctor. *Jurisdicción constitucional y protección de los derechos fundamentales en América Latina*. VARIOS AUTORES. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. Santafé, Biblioteca Jurídica Diké, 1995, p. 96.

tomar decisiones en relación a los derechos de las personas y de la sociedad en su conjunto. Funcionarios son los empleados públicos que no toman decisiones pero que las aplican. Muchas veces los derechos no son vulnerados tanto por las decisiones de las autoridades, como por la forma en que los funcionarios las cumplen. Es correcto que la Constitución establezca el Hábeas Corpus contra ambos.

También puede ocurrir que los particulares vulneren la libertad individual de manera que pueda reclamarse por ella con un Hábeas Corpus. Es el caso, por ejemplo, de un piquete de huelguistas que toma rehenes, o de personas que no dejan salir de su casa a ciertos familiares que no tendrían problema en hacerlo, o de otras que internan a personas en clínicas u hospicios sin que tal medida se amerite verdaderamente por la situación del sujeto.

El Hábeas Corpus procede cuando se vulnera o amenaza el derecho protegido. La vulneración consiste en el despojo efectivo del derecho a la persona. Tal es el caso de cuando se la detiene arbitrariamente.

La amenaza, en cambio, ha merecido debate en la doctrina. Dice Eguiguren respecto de ella:

A decir del distinguido tratadista argentino Néstor Pedro Sagüés la amenaza de la libertad individual y la concurrente procedencia del Hábeas Corpus preventivo, se configuran cuando la detención aún no se ha producido, pero existe la amenaza cierta e inminente de que ello ocurrirá. Y para que esto se produzca, son necesarias dos condiciones:

La primera, es que estemos ante un atentado contra la libertad personal que aparezca como decidido y en próxima «vía de ejecución»; los simples actos preparatorios no son, en principio, suficientes, de allí que este autor considera que la recolección policial de antecedentes para formarse criterio sobre una persona, o la indagación para conocer su domicilio o los cambios de éste, no autorizan la interposición del Hábeas Corpus.

La segunda condición es que la amenaza de la libertad tiene que ser cierta y no meramente presuntiva, por lo que se requiere

que el accionante demuestre o acredite la existencia de la amenaza o restricción que afecta su derecho y pone en peligro su libertad personal (25).

Luego, citando a Borea añade:

Por su parte, Alberto Borea precisa que para considerar que existe amenaza de la libertad individual, esta debe ser inminente, probable y posible, a fin de evitar la proliferación de acciones de Hábeas Corpus basadas en meras conjeturas o en circunstancias que no configuran una amenaza real y efectiva. El citado autor refiere como ejemplo el caso de que luego de una riña callejera, uno de los contendientes le diga al otro que lo secuestrará en pocos días, circunstancia que –si bien constituye una amenaza en sentido lato– no debe considerarse como una amenaza inminente y probable de la libertad personal, debido a que el contexto en que se procede en todo caso –sostiene– es que el interesado solicite protección policial común, pero no la interposición de un Hábeas Corpus (26).

De estas citas aparecen tres elementos necesarios para que la amenaza exista. Debe ser inminente, cierta (o probable) y posible.

Una amenaza será inminente cuando el paso a las vías de hecho esté próximo a suceder. Los indicios de una posibilidad de ocurrencia del hecho violatorio no configuran la condición de inminencia de la amenaza. Tiene que haber una inmediatez en la producción del hecho dañoso. La inminencia tiene que ver con lo completas de las condiciones de la amenaza para que ocurra, y con un tiempo relativamente corto en el que ello sucederá.

(25) EGUIGUREN P., Francisco. *Los retos de una democracia insuficiente*. Lima, Comisión Andina de Juristas y Fundación Friedrich Naumann, 1990, p. 94.

(26) EGUIGUREN P., Francisco. *Los retos de una democracia insuficiente*. de Bogotá, Lima, Comisión Andina de Juristas y Fundación Friedrich Naumann, 1990, p. 94.

Una amenaza es cierta o probable, cuando analizadas las circunstancias, se ve que la amenaza tiene visos de seriedad, es decir, que se conoce con bastante certeza. Es, por tanto, razonable creer en que el hecho dañoso va a ocurrir. La certeza o probabilidad tiene que ver con una evaluación intelectual de la razonabilidad de pensar que la amenaza va en serio.

Una amenaza es posible cuando puede ser efectivamente realizada. Si alguien que está al otro lado del mundo, comunica por teléfono que cuando se encuentre frente a frente con nosotros nos privará de la libertad, no hay posibilidad de que ello ocurra. La posibilidad de la amenaza tiene que ver con su verosimilitud.

Eguiguren presenta dos resoluciones en las que la amenaza es tratada, precisamente, de esta manera por el Tribunal de Garantías Constitucionales:

- En una primera, se exige los requisitos de certeza, inminencia e idoneidad, que son sustantivamente similares en contenido a los tres analizados por nosotros antes:

«En el H.C. interpuesto por Santiago Sanguinetti contra el Ministro del Interior y otros, el TGC (mediante resolución del 2-7-84) dispuso que «... para que la simple amenaza haga procedente la acción de Hábeas Corpus, se requiere que sea cierta, inminente e idónea para determinar en el amenazado la convicción de que será ejecutada. Cierta, es decir, que se manifieste con actos o palabras que no dejen duda alguna de su ejecución y propósito; inminente, es decir, que esté para suceder prontamente, que se realizará en seguida si el amenazado no hace o se abstiene de hacer lo que se le exige [...]

Esta jurisprudencia reafirma que se ha acogido el criterio por el cual la amenaza de la libertad individual, para ser tal, debe reunir necesariamente los requisitos de inminencia, certeza y probabilidad; cuya existencia debe ser apreciada y calificada cuidadosamente por el juzgador, al analizar en el caso concreto tanto los hechos y circunstancias objetivas, como lo expuesto por el actor al accredi-

tar dicha amenaza para fundamentar su pretensión de tutela jurisdiccional mediante el Hábeas Corpus» (27).

- En otra se requiere inminencia, certeza y probabilidad. Estos dos últimos conceptos los hemos hecho sinónimos en nuestro comentario previo pero aquí, probabilidad está significando idoneidad o posibilidad. Los conceptos siempre son tres y los mismos:

“Esta jurisprudencia reafirma que se ha acogido el criterio por el cual la amenaza de la libertad individual, para ser tal, debe reunir necesariamente los requisitos de inminencia, certeza y probabilidad; cuya existencia debe ser apreciada y calificada cuidadosamente por el juzgador, al analizar en el caso concreto tanto los hechos y circunstancias objetivas, como lo expuesto por el actor al acreditar dicha amenaza para fundamentar su pretensión de tutela jurisdiccional mediante el Hábeas Corpus” (28).

Por nuestra parte, consideramos importante rescatar la siguiente resolución jurisdiccional sobre el mismo tema de la amenaza de los derechos:

En su acción, doña Mercedes Laynes Montero indica que los demandados han violado el artículo doscientos treintitrés, inciso segundo de la Constitución y que, además, la amenazan constantemente con hacerla detener y privarla de su libertad si continúa insistiendo en la ejecución de la sentencia de la Corte Suprema del 30 de diciembre de 1991, recaída en el juicio de divorcio que siguió con Celís García, uno de los demandados. Indica, además, que el Juez Torres Ventocilla no provee sus escritos para que se liquide la sociedad de gananciales desde 1984. También dice

(27) EGUIGUREN PRAELI, Francisco. *La libertad individual y su protección judicial mediante la acción de Hábeas Corpus*. En *Sobre la jurisdicción constitucional*. Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1990, pp. 283-284.

(28) EGUIGUREN P., Francisco. *Los retos de una democracia insuficiente*. Lima, Comisión Andina de Juristas y Fundación Friedrich Naumann, 1990, p. 97.

que el juez se ha coludido con el abogado y apoderado de su ex-marido para que no se avance trámite alguno, en tanto que Celís García continúa en posesión de los bienes comunes de la disuelta sociedad conyugal y está por radicarse en los Estados Unidos sin dar cumplimiento a la sentencia de divorcio por adulterio.

Citados los demandados se demuestra que el inventario de bienes de la sociedad no se ha concluido porque la demandante hace inventariar bienes ajenos que luego determinan exitosas demandas de exclusión por terceros; porque los bancos no informan sobre los fondos que tuvieron la demandante y su ex-marido, y por inconcurrencia de la demandante a la diligencia señalada para la entrega de bienes.

La sentencia de primera instancia declaró infundada la acción de Hábeas Corpus porque “no hay elementos sustentatorios para considerar que se ha amenazado la libertad individual de la accionante” y es confirmada por el tribunal Correccional.

La resolución del Tribunal Constitucional declara infundado el recurso de casación con las siguientes consideraciones:

“El artículo doscientos noventicinco de la Constitución Política dice que la acción u omisión de quien quiera que sea que vulnera o amenaza la libertad individual da lugar a la acción de Hábeas Corpus; enunciativamente, el artículo décimo segundo de la ley veintitrés mil quinientos seis enumera los varios casos en que tal vulneración o amenaza se produce, sin pretender agotarlos, pues deja a la jurisprudencia la elaboración doctrinaria de otros casos no previstos por la ley. Tratándose de la amenaza a la libertad individual, ésta no puede ser la supuesta, la fantasiosa la que resulta del temor sin fundamento objetivo o de la arbitrariedad del actor. Sólo puede serlo la que es cierta esto es, «conocida como verdadera, segura, indubitable», según el *Diccionario de la Academia de la Lengua*, e inminente, es decir, «que está para suceder prontamente» según el mismo *Diccionario*. En el caso, nada hay que permita afirmar que se ha producido una amenaza de privación de libertad de la actora, ni mucho menos que se le hubiese hecho una «amenaza cierta e inminente» por lo que no se da el elemento fáctico que hace procedente la acción de Hábeas Corpus. Por tanto es infundado el recurso de casación, pues no ha existido violación ni falsa o errónea aplicación de la ley,

habiéndose observado las formas prescritas para la tramitación del procedimiento y la expedición del fallo”. (Resolución del Tribunal de Garantías Constitucionales del 28 de octubre de 1986 en el Hábeas corpus planteado por doña Mercedes Laynes Montero contra Rómulo Torres Ventocilla y otros).

Queda claramente establecido a partir de esta resolución que la amenaza debe corresponder a un temor con fundamento, que sea un evento cierto e inminente. El hecho que haya habido un cambio de Constitución no afecta la aplicabilidad de este precedente para nuevos casos porque la normatividad aplicable es sustantivamente la misma.

Dejando de lado el tema de la amenaza al derecho, pasemos a ver el tema de la detención arbitraria. Ya hemos discutido al tratar el literal f) del inciso 24 del artículo 2 de la Constitución, que sólo se autoriza la detención, fuera de régimen de excepción, en los casos de mandato judicial o cuando las autoridades policiales detienen en flagrante delito. Si no ha ocurrido ninguno de estos dos supuestos, entonces la detención es arbitraria. Eguiguren señala los casos que en su criterio caen bajo esta irregular forma de privación de libertad:

De modo que, de acuerdo con la Constitución resultarían detenciones arbitrarias:

a) Las realizadas por las autoridades policiales por causas distintas al cumplimiento de una orden judicial o a la captura efectuada en flagrante delito.

b) Las efectuadas por la policía que, pese a motivarse en órdenes judiciales o situaciones de flagrante delito, se extiendan por un plazo mayor de 24 horas, sin que el detenido sea puesto a disposición del Juzgado correspondiente.

c) Las ordenadas por autoridades o funcionarios distintos a los jueces y las practicadas por personas particulares o por autoridades o funcionarios públicos distintos a la Policía (29).

(29) EGUIGUREN P., Francisco. *Los retos de una democracia insuficiente*.

Los aspectos contemplados en los apartados a) y c) son claros en sí mismos porque van contra texto expreso de la Constitución. En cambio, en el caso b) hay que aclarar que, evidentemente, el supuesto de Eguiguren no se aplica a los casos de terrorismo, espionaje y tráfico ilícito de drogas porque en ellos la detención, por mandato expreso de la Constitución puede durar quince días.

Pero más importante aún sobre el apartado b) es precisar que en ningún caso es legítima toda detención que no dure veinticuatro horas. El derecho de libertad no puede ser recortado legítimamente por nadie, sino bajo el cumplimiento de los requisitos que establece la Constitución. Si esos requisitos no se han cumplido, una detención de sólo una hora es ya una acción con visos delictivos para el Derecho.

Sin embargo, los tribunales peruanos de manera equivocada, han sostenido en algunos casos la tesis contraria en el sentido que la detención hasta por veinticuatro horas es perfectamente legal:

Otra resolución que contiene un razonamiento peligroso para la defensa de la libertad personal, es el expuesto en el caso promovido por Angela Horna en favor de Alcibiades Díaz (*El Peruano*, 7-9-83) quien sufrió detención por orden de un juez, señalando el TGC que como dicha detención no había excedido de 24 horas el Hábeas Corpus resultaba improcedente, convalidando con esta tesis cualquier privación de la libertad dispuesta por autoridades judiciales o policiales en tanto no supere las 24 horas, sin meritar la causa que la motiva (30).

Otra perversión común tiene que ver con la detención que la Constitución autoriza hasta por quince días para los casos de terrorismo, espionaje o tráfico ilícito de drogas. Una primera modalidad ya no puede ocurrir con la redacción de la Constitución de 1993: durante la vigencia

Lima, Comisión Andina de Juristas y Fundación Friedrich Naumann, 1990, p. 100.

- (30) EGUIGUREN P., Francisco. *Los retos de una democracia insuficiente*. Lima, Comisión Andina de Juristas y Fundación Friedrich Naumann, 1990, p. 63.

de la Constitución de 1979 se interpretó que cuando se trataba de estos casos, no era necesaria la existencia ni de orden judicial ni de delito flagrante para proceder a detener a las personas hasta por quince días. Ahora, ha quedado claro que lo que no se aplica es el plazo de veinticuatro horas. El cotejo de los textos de los dos literales, el de 1979 y el de 1993 no deja duda al respecto.

Otra modalidad de utilización perversa del plazo de quince días, que sí puede ocurrir con la Constitución actual, consiste en detener a una persona por un delito común, pero decir que la investigación es por terrorismo, espionaje o tráfico ilícito de drogas, para tener los quince días de tiempo y, luego, descartar la acusación.

Asimismo, ha habido casos de detenciones por delitos comunes donde la autoridad policial —al constatar que el plazo de 24 horas le resultaba insuficiente para acumular las evidencias probatorias o concluir sus investigaciones— ha optado por desviar la causa real de detención y aducir que se trata de terrorismo o narcotráfico, para extender el término de detención hasta los 15 días y facilitar su tarea investigatoria.

De constatare este tipo de irregularidades, no pueden el juez o el Ministerio Público permanecer indiferentes. Cabe al respecto tener muy presente un fallo del 13° Tribunal Correccional de Lima, que al comprobar que la investigación policial del detenido por presuntas actividades terroristas se hacía con el objeto deliberado de prolongar indebidamente el plazo de la detención, declaró fundado el H.C. interpuesto y ordenó su inmediata libertad (*El Peruano*, 25-05-83, p. 15) (31).

Esto es, en realidad un delito de abuso de poder que debiera ser procesado y penado cuando ocurra.

(31) EGUIGUREN P., Francisco. *Los retos de una democracia insuficiente*. Lima, Comisión Andina de Juristas y Fundación Friedrich Naumann, 1990, p. 112.

Una tercera modalidad, que desde luego podría repetirse teóricamente en el caso de las veinticuatro horas normales autorizadas, es entender que el plazo de quince días lo tiene cada una de las reparticiones policiales que debe investigar al detenido, de manera que el tiempo total de detención sea mucho más amplio:

De igual manera, debemos tomar en consideración «[...] que la detención preventiva de una persona corre desde el momento en que es privada de su libertad por cualquiera de las Instituciones que integran las autoridades policiales del país [...], y ninguna de ellas puede reclamar en forma particular los quince días para sí, en la investigación de los delitos de terrorismo, espionaje o tráfico ilícito de drogas...» (Corte Suprema, 26-03-84, Juan Zorrilla Aramburú a favor de Víctor Zorrilla A. c/Coronel PIP Víctor Gastelú-Subdirector de la DIRCOTE; *El Peruano*, 14.04.84, p. 12) (32).

Pretender que la norma pueda decir que tocan quince días a cada repartición, es torcer el sentido expreso de la ley de manera inaceptable.

Además de las detenciones arbitrarias, es problema de aplicación del Hábeas Corpus el de la vigilancia policial domiciliaria. Dice Eguiguren:

Aunque pensamos que en estas situaciones no se trata necesariamente de una amenaza, sino más bien de una restricción o molestia de la libertad personal, ello autoriza a la utilización de lo que la doctrina denomina Hábeas Corpus «restringido». No en vano el inciso 15 del Art. 12 de la ley 23506 hace procedente el Hábeas Corpus para «[...] hacer reiterar los guardias puestos a un domicilio o suspender el seguimiento policial cuando ello atente contra la libertad individual».

Naturalmente, el asunto fundamental a determinar es cuándo aparece justificada la vigilancia policial domiciliaria o el segui-

(32) EGUIGUREN P., Francisco. *Los retos de una democracia insuficiente*. Lima, Comisión Andina de Juristas y Fundación Friedrich Naumann, 1990, p. 112.

miento u hostigamiento de una persona por la Policía, y cuándo estos actos resultan arbitrarios o abusivos. En un Anteproyecto de Reglamento de la Ley 23506 se ha intentado contribuir a esclarecer este problema, proponiendo que no debe proceder la acción de Hábeas Corpus «cuando la vigilancia, seguimiento o guardias puestos a un domicilio, ha sido efectuada sin afectar los derechos fundamentales o cuando tales actos provengan de mandato judicial o se realicen dentro de investigaciones ordenadas por el Ministerio Público» Art. 21º, Inc. c).

Tal propuesta parece razonable, pues busca proteger la libertad individual frente a prácticas policiales arbitrarias que la restringen injustificadamente, pero a su vez deja a salvo el desempeño de la tarea preventiva e investigativa del delito que compete a la Policía, según el Art. 277 de la Constitución. De este modo, cuando los actos mencionados fueran realizados sin el respaldo de una orden judicial o del Ministerio Público, o cuando una persona es citada reiterada e injustificadamente para concurrir ante dependencias policiales en base a una supuesta investigación, se configuran situaciones que vulneran la libertad individual (33).

Consideramos correcta la posición esgrimida por Eguiguren, y por tanto que sólo el juez o el Ministerio Público puedan ordenar este tipo de seguimiento. El mismo autor reseña jurisprudencia al respecto:

La jurisprudencia referida indicaría que sólo se ha admitido como válida la vigilancia policial que descansa en un mandato judicial, considerando arbitraria aquélla efectuada ya sea a iniciativa de la propia autoridad policial o en coordinación con el Ministerio Público (34).

-
- (33) EGUIGUREN P., Francisco. *Los retos de una democracia insuficiente*. Lima, Comisión Andina de Juristas y Fundación Friedrich Naumann, 1990, p. 97.
- (34) EGUIGUREN P., Francisco. *Los retos de una democracia insuficiente*. Lima, Comisión Andina de Juristas y Fundación Friedrich Naumann, 1990, p. 99.

Puede verse que para las resoluciones jurisdiccionales sólo la guardia puesta por mandato judicial es aceptable. Resulta una posición correcta e indiscutible, aunque nosotros incluiríamos también al Ministerio Público, figura que no aparece inconstitucional, sobre todo si en el futuro dirige la investigación prejudicial de los delitos.

La ley de Hábeas Corpus y Amparo fue dictada en el Perú con el número 23506 el 07 de diciembre de 1992. En ella se establecieron las reglas de cuándo procedía interponerla y, también sus normas procesales. El cambio constitucional, muy significativo en materia de garantías constitucionales, aconsejaría cambiar también esta ley de garantías. Ello aún no ha sucedido. La norma que determina la materia del Hábeas Corpus es el artículo 12 que dice:

«Ley 23506, artículo 12.- Se vulnera o amenaza la libertad individual y en consecuencia procede la acción de Hábeas Corpus, enunciativamente, en los siguientes casos:

- 1) Guardar reserva sobre sus convicciones políticas, religiosas, filosóficas o de cualquier otra índole.
- 2) De la libertad de conciencia y de creencia.
- 3) El de no ser violentado para obtener declaraciones.
- 4) El de no ser obligado a prestar juramento ni compelido a declarar o reconocer su culpabilidad en causa penal contra sí mismo, ni contra su cónyuge, ni sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.
- 5) El de no ser exiliado o desterrado o confinado sino por sentencia firme.
- 6) El de no ser expatriado ni separado del lugar de su residencia sino por mandato judicial o por aplicación de la Ley de Extranjería.
- 7) El de no ser secuestrado.
- 8) El del extranjero a quien se ha concedido asilo político de no ser expulsado al país cuyo Gobierno lo persigue, o en ningún caso si peligrase su libertad o seguridad por el hecho de ser expulsado.
- 9) El de los nacionales o de los extranjeros residentes, de ingresar, transitar o salir del territorio nacional, salvo mandato judicial o aplicación de la Ley de Extranjería o de Sanidad.
- 10) El de no ser detenido sino por mandato escrito y motivado del Juez, o por las autoridades policiales en el caso de flagrante delito; o el de no ser puesto el detenido dentro de las veinticuatro horas o en el término de

la distancia, a disposición del juzgado que corresponda, de acuerdo con el acápite «g» del inciso 20 del Artículo 2 de la Constitución así como de las excepciones que en él se consignan».

11) el de no ser detenido por deudas, salvo los casos de obligaciones alimentarias.

12) El de no ser privado del pasaporte, dentro o fuera de la República.

13) El de no ser incomunicado, sino en caso indispensable para el esclarecimiento de un delito y en la forma y por el tiempo previstos por la ley, de acuerdo con el acápite «i» del inciso 20) del artículo 2 de la Constitución.

14) El de ser asistido por un abogado defensor de su elección desde que es citado o detenido por la autoridad.

15) El de hacer retirar las guardias puestas a un domicilio o suspender el seguimiento policial cuando ello atente contra la libertad individual.

16) El de la excarcelación, en el caso de un detenido o procesado que haya sido amnistiado, indultado, sobreseído, absuelto o declarada prescrita la acción penal o la ejecución de la pena.

17) El de que se observe el trámite correspondiente cuando se trate del procesamiento o detención de las personas, a que se refiere el artículo 183 de la Constitución».

La jurisprudencia ha establecido reiteradamente que esta lista *enunciativa* puede admitir más elementos dentro de lo que puede ser tramitado por el Hábeas Corpus. Dice un caso que versa precisamente sobre el tema:

Este caso consiste en un Hábeas Corpus interpuesto por *Benedicta Taboada de Castro en representación de su cónyuge Demetrio Castro Motta* contra el Director del Establecimiento Penitenciario Castro Castro y contra el jefe de su departamento médico. Sostiene que su cónyuge no ha sido trasladado a nosocomio alguno pese a existir una recomendación en tal sentido de la junta médica del establecimiento penitenciario. Alega que se vulnera el derecho a la vida y a la salud pues el detenido ha perdido cerca de treinta kilos de peso corporal y presenta grave deterioro en su salud.

El Tribunal establece los siguientes fundamentos:

“Que, el artículo duodécimo de la Ley de Hábeas Corpus y Ampa-

ro señala enunciativamente los casos en que procede incoar la acción de Hábeas Corpus, sin que tal precepto constituya «*numerus clausus*», por lo que cabe interponer dicha acción en defensa de los otros derechos reconocidos por la Constitución o por la ley, tal como debió ocurrir desde el dieciocho de marzo de mil novecientos cuarenta, fecha de vigencia del indicado Código de Procedimientos Penales, promulgado por Ley número nueve mil veinticuatro, cuyo artículo trescientos cuarenta y nueve, en su segunda parte, preveía que, adicionalmente el caso de detención arbitraria, daba también lugar al ejercicio del recurso de Hábeas Corpus la violación de los derechos individuales y sociales garantizados por la Constitución; sin que corresponda en tales casos rechazar la acción declarándola unas veces inadmisibles y otras improcedentes, máxime si existen ya reconocidos en la legislación comparada y en los Tratados Internacionales no sólo derechos humanos básicos, como la vida y la salud, sino también los denominados de «*tercera generación*», distintos a los individuales, políticos, sociales, económicos y culturales, lo que impide al Juez realizar una interpretación a la vez errónea y restrictiva del duodécimo artículo de la precitada Ley número veinticinco mil quinientos seis, ya que los elementales derechos a la vida y a la salud por su naturaleza están protegidos en casos de amenaza o violación por la acción fulminante y excepcional de la garantía constitucional del Hábeas Corpus, debiendo en este caso seguirse el procedimiento establecido en el décimo octavo artículo de la acotada ley, no obstante encontrarse el beneficiario de la acción –que habría perdido cerca de treinta kilos de peso corporal– restringido en su libertad individual.

Que, tal restricción legal no es óbice para que los derechos a la vida y a la salud, a los que el beneficiario no puede renunciar, sean debidamente protegidos lo que armoniza con lo prescrito en el Artículo primero del Código de Ejecución Penal, promulgado por Decreto Legislativo número seiscientos cincuenta y cuatro, que reconoce a los internos los mismos derechos que al ciudadano en libertad sin más limitación que las impuestas por la ley y la sentencia respectiva, en concordancia con la ágil y efectiva atribución contenida en el Artículo ochenta y dos del mismo Código para resolver casos análogos al que motiva la presente acción, sin perjuicio de la potestad que este mismo precepto, en su tercer párrafo, le reconoce al Director del Establecimiento Penitenciario, para casos de emergencia, por lo que sin perjuicio de lo dubitable de los hechos expuestos en la demanda, éstos deben ser objeto de exhaustivo es-

clarecimiento, admitiéndose así a trámite la acción; y habiéndose incurrido en grave quebrantamiento de forma al rechazarse de plano la acción incoada, en perjuicio de los legítimos intereses de la demandante, al margen de los supuestos previstos en los artículos sexto y trigésimo séptimo de la indicada Ley número veintitrés mil quinientos seis, debiendo reponerse la causa al estado pertinente en estricta aplicación de lo preceptuado en el segundo párrafo del Artículo cuarenta y dos de la Ley número veintiséis mil cuatrocientos treinta y cinco.

Por estos fundamentos el Tribunal Constitucional;

FALLA:

Declarando nula la resolución recurrida, de fojas doce, su fecha siete de junio de mil novecientos noventa y seis, e insubsistente la apelada de fojas cinco, fechada el veintinueve de mayo de mil novecientos noventa y seis, reponiéndose la causa al estado de ser admitida a trámite conforme a ley, devolviéndose a la Sala de origen para estos efectos". (Sentencia del Tribunal Constitucional del 06 de Agosto de 1996 en el Hábeas Corpus interpuesto por Benedicta Taboada de Castro en representación de Demetrio Castro Motta contra el Director del Establecimiento Penitenciario de Régimen Especial Castro Castro, y contra el Jefe de su Departamento Médico).

Lo importante de este caso es determinar lo siguiente:

- El artículo 12 de la Ley 23506 no es taxativo sino enumerativo y por consiguiente, podrán ser amparadas por el Hábeas Corpus, situaciones que no estén expresamente mencionadas en dicho artículo, siempre que su defensa vaya con la naturaleza del Hábeas Corpus como garantía de trámite fulminante.
- Que los derechos a la vida y a la salud de la persona en favor del cual se ha interpuesto este Hábeas Corpus, pueden ser defendidos por él y por la rapidez de su procedimiento.
- Que debe reponerse la causa al estado en que se admita el Hábeas Corpus y, dentro de su trámite, se determine las alegaciones que, en este caso, han resultado confusas.

Se establece así el principio de que el Hábeas Corpus puede canali-

zar la protección de derechos que, no estando expresamente establecidos en el artículo 12 de la Ley 23506, sin embargo convergen con su naturaleza procesal en cuanto que tienen que ser muy rápidamente protegidos.

Adicionalmente, la Ley 23506 establece un procedimiento rápido para la tramitación del Hábeas Corpus, con medidas inmediatas a cargo del juez, que buscan proteger a la libertad y sus derechos conexos de la manera más eficaz posible. La jurisprudencia ha dejado establecido que el Hábeas Corpus se rige por las normas que le son privativas y no por otras que puedan ser excluyentes de ellas. La siguiente resolución, precisamente, ampara este punto:

Este caso es de naturaleza procesal y se trata de un Hábeas Corpus en el que “[...] el procurador público interpone recurso de nulidad invocando el artículo doscientos noventa y dos, inciso quinto, del Código de Procedimientos Penales. La Corte Superior, interpretando el recurso como el denominado “extraordinario”, lo concede y remite los autos directamente a este Tribunal.

FUNDAMENTOS:

Considerando: que resulta evidente que el Artículo doscientos noventa y dos del Código Procesal Penal, invocado por el recurrente, es inaplicable, pues las acciones de garantía se rigen por la Ley de Hábeas Corpus y Amparo; que esta ley, en su artículo veintiuno, sólo permite la alzada, tratándose de acciones de Hábeas Corpus, cuando la resolución de Segunda Instancia es denegatoria; que en estos autos, dicha resolución no fue denegatoria sino que, al contrario, declaró fundada la demanda;

FALLA:

Declarando nulo el concesorio de la Segunda Sala Penal de la Corte Superior, y en consecuencia, firme e irrecorrible la sentencia emitida por esa misma Sala, que, confirmando la apelada, declaró fundada la demanda, con lo demás que contiene”. (Sentencia del Tribunal Constitucional dictada el 07 de Agosto de 1996 en el Hábeas Corpus seguido por Daniel Sierra Durán, en representación de su hijo Leonel Sierra Rojas, contra el Director de la Policía Nacional del Penal San Pedro).

Este proceso ratifica el principio sistemático, por lo demás correcto, de que las garantías constitucionales se rigen por su ley procesal y sólo supletoriamente por los Códigos procesales alternativos. En consecuencia, cuando haya incompatibilidad entre éstos y aquélla, se preferirá a la primera por ser la norma aplicable.

355. Artículo 200 inciso 2

«Artículo 200.- Son garantías constitucionales:

[...]

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

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

[...]» (35).

Antecedentes en la Constitución de 1979

El antecedente de este inciso, en la Constitución de 1979, es el siguiente:

“Artículo 295.- [...]”

-
- (35) (Este es el texto del artículo según la modificación establecida por la Ley 26470 del 09 de junio de 1995). El texto original decía en el inciso 2: “La Acción de Amparo, que procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los demás derechos reconocidos por la Constitución. No procede contra normas legales ni contra resoluciones judiciales emanadas de procedimiento regular”.

La acción de amparo cautela los demás derechos reconocidos por la Constitución que sean vulnerados o amenazados por cualquier autoridad, funcionario o persona.

La acción de amparo tiene el mismo trámite que la acción de Hábeas Corpus en lo que le es aplicable [...].

Luego de la modificación hecha por la ley 26470 del 9 de junio de 1995, la acción de Amparo en la Constitución de 1993, ha quedado aplicada a todos los demás derechos que no protegen ni el Hábeas Corpus ni el Hábeas Data. Por la existencia de esta última acción, el amparo de 1993 es algo distinto en cuanto a contenido que su correlativo en la Constitución de 1979.

La aclaración final en el sentido que el Amparo no procede contra normas legales ni contra resoluciones emanadas de proceso regular, ya estaba en la sistemática de la Constitución de 1979 y, también, en las normas de la ley 23506.

Análisis exegético

La acción de amparo nació en México en el siglo pasado. Fernández Segado hace un resumen de la historia inicial:

Es sobradamente conocido que fue México el primer país que consagró el juicio de amparo. Ello tendría lugar en la Constitución del Estado de Yucatán, de 16 de Mayo de 1841, con apoyo en el Proyecto elaborado en Diciembre de 1840 por una Comisión presidida por el ilustre jurista Manuel Crescencio Rejón, autor principal, si no único del Proyecto y de la propia institución del amparo. Rejón subraya la doctrina, señaló los rasgos fundamentales del juicio de amparo que se recogieron en 1857 y que llegaron hasta la Constitución de 1917. El documento que da apoyo al antes citado proyecto estaba inspirado en el modelo de la «judicial review» norteamericana a través de la visión de la misma dada por Alexis de Tocqueville, cuya obra sobre *la Democracia en América*, en su traducción española, sería conocida en México en 1837. En la propia

Exposición de Motivos del Proyecto se cita expresamente a *Tocqueville* (36).

La acción llega al Perú bajo forma de Hábeas Corpus en la Constitución de 1933 (porque en ella el Hábeas Corpus defendía todos los derechos constitucionales) y se instaura con su propio nombre a partir de la Constitución de 1979.

Por ser la primera parte del texto sustantivamente similar a la redacción sobre el Hábeas Corpus, todo lo entonces dicho se aplica a los conceptos de “hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los derechos”. Sin embargo, es interesante transcribir la siguiente resolución que trata el tema de la procedencia del amparo por silencio administrativo que, en realidad, es una de las variantes de la omisión (que genera una respuesta negativa ficta):

[...] es preciso tener en cuenta que el silencio administrativo faculta al agraviado a interponer su acción de amparo «si no se resuelve la vía previa en los plazos fijados por la ley», conforme lo establece el inciso cuarto del artículo vigésimo octavo de la ley de amparo; que la certificación de fojas ciento noventinueve acredita que el recurso administrativo interpuesto por el General Hardy Montoya Alvarez «se encuentra pendiente de resolución» evidencia, ésta, que prueba suficientemente el estado de silencio administrativo determinante de la acción de amparo ejercitada por el actor; que en segundo lugar, también ya ha quedado establecido por la Corte Suprema en su ejecutoria de fojas trescientos noventiséis, que no hay caducidad de la acción, por cuanto, «obviamente, en la situación anotada en el considerando anterior, no hay inicio del término de caducidad de la acción y en el supuesto de que existiese duda al respecto [...] habría que aplicar el criterio más favorable a la persona presuntamente agraviada por la violación de derechos constitucionales». (Resolución de la Corte Suprema del 23 de diciembre de 1987 en la acción de amparo interpuesta por el Tenien-

(36) FERNANDEZ SEGADO, Francisco. *La dogmática de los derechos humanos*. Lima, Ediciones Jurídicas, 1994, pp. 176-177.

te General FAP Hardy Montoya Alvarez contra el Supremo Gobierno).

Tres son los asuntos relevantes a partir de esta resolución de la Corte Suprema:

- Que el silencio administrativo faculta a interponer la acción de amparo, lo que ya estaba señalado en la Ley de Hábeas Corpus y Amparo.
- Que cuando hay silencio administrativo la caducidad de la acción no se produce porque no ocurre el término inicial del plazo correspondiente. Aquí, tal vez, cabría objetar que el silencio negativo produce efectos en una fecha cierta y que, desde ella, queda habilitada la acción. Por consiguiente, comienza el plazo según la aplicación supletoria del artículo 1993 del Código Civil: “La prescripción comienza a correr desde el día en que puede ejercitarse la acción [...]”. Desde luego que el Código Civil está prioritariamente destinado a las relaciones de Derecho Privado, pero el artículo IX de su Título Preliminar dice: “Las disposiciones del Código Civil se aplican supletoriamente a las relaciones y situaciones jurídicas reguladas por otras leyes, siempre que no sean incompatibles con su naturaleza” y nosotros creemos que en materia del plazo de prescripción, hay total compatibilidad entre el Código Civil y las garantías constitucionales.

Por consiguiente, y aún cuando esta norma podría tomarse como precedente para nuevas situaciones, creemos que su concepción es equivocada y que debiera cambiarse el sentido del fallo, diciendo como nuevo principio que el silencio administrativo produce el inicio del plazo de prescripción (o caducidad) de la acción, desde que ésta puede interponerse.

- Que siempre “[...] habría que aplicar el criterio más favorable a la persona presuntamente agraviada por la violación de derechos constitucionales”. Es una norma a nuestro juicio correcta y destacable como principio general.

Retomando el comentario de la garantía del amparo, nos interesa

tratar ciertos temas importantes para ella, que aparecen tanto de la norma que comentamos, como de la manera en que el amparo se ha ejercitado en el Perú. Los desarrollamos a continuación.

355.1. El proceso de aprobación de leyes como amenaza de los derechos que legitima el uso de la acción de amparo

El tema se hizo presente en el Perú cuando en 1987 se intentó estatizar la banca y los banqueros presentaron una acción de amparo contra el proyecto de ley que se discutía en el Congreso. Borea recuerda los hechos:

A raíz de la estatización del sistema financiero, se interpusieron una serie de acciones de garantía contra la violación de los derechos de propiedad privada y otros consignados en las referidas demandas, pero hubo uno en especial, que es el que aquí tratamos, en que se intentó una acción de Amparo contra lo que había resuelto la Cámara de Diputados. El juez de Primera Instancia hizo lugar a la acción bajo el supuesto que lo aprobado por Diputados constituía una amenaza de violación a los derechos de los propietarios de las acciones bancarias. Esto constituyó sin duda un despropósito, puesto que la amenaza, en este estado, no era inminente ni cierta, puesto que el proyecto no había sido aún revisado por la Cámara de Senadores, la que tenía el derecho, como en efecto hizo, de modificarlo en diversos artículos. El juez en este caso no podía asumir que la actitud del Senado iba a ser concurrente con la de Diputados, aún cuando se trataba de una mayoría perteneciente al mismo partido político. La bicameralidad implica justamente la posibilidad de revisar las leyes y esto fue precisamente lo que se hizo en la Cámara revisora. Cuando se aprobó el proyecto en la Cámara de Diputados era manifiestamente improcedente, a la luz de la doctrina, interponer la acción de garantía. Esta improcedencia hubiera continuado aún en el caso que la Cámara de Senadores hubiera aprobado el mismo proyecto que la de Diputados, o en el caso que los todavía pretendidos agraviados, hubieran estimado que lo resuelto por los Senadores constituía también un agravio a su derecho, puesto que aún aquí, por el principio de separación de poderes y de funciones específicas propias de un estado Constitucional, podría el Presidente de la República haber vetado el dispositivo por

considerar él mismo que se estaba violando la Constitución, o porque resultaba inconveniente al Perú la aprobación de dicho dispositivo (37).

Borea dice, correctamente a nuestro juicio, que la acción de amparo era improcedente contra un proyecto de ley. Nosotros pensamos que si un juez dicta una medida cautelar o una sentencia contra un proyecto de ley en trámite, se vulnera los siguientes aspectos del Derecho:

- Un proyecto de ley no es una ley. Tampoco es una norma existente en el Derecho. Lo único que ha ocurrido es que el Congreso de la República ha iniciado la discusión de un conjunto de normas. Este uno de los pasos del proceso legislativo que sólo compete iniciar, llevar adelante y concluir con la aprobación al Congreso, y con la promulgación al Presidente de la República o al Presidente del Congreso según las circunstancias. Un juez no puede entrometerse en ese proceso de producción de normas porque no es su competencia intervenir allí. Si lo hace, no respeta uno de los puntos fundamentales de la separación de poderes que es el respeto por las atribuciones de los otros.
- La ley existe en el Derecho, al menos desde que es publicada oficialmente. Existe aunque no haya entrado en vigencia porque puede haberse establecido una *vacatio legis* extensa, ya que es perfecta promulgada y publicada. Es recién entonces que resulta un objeto de Derecho susceptible de crítica. Antes, el juez no puede atacarla o suspenderla por la sencilla razón de que no existe.

El control de constitucionalidad es sobre *la ley existente*, sea el difuso o el concentrado. No puede hacerse sobre un proyecto de ley.

- Más grave aún es el suspender el efecto de una ley con una medida cautelar, como si no existiera la presunción de constitucionalidad de la norma. Nosotros estimamos que un Juez que suspende los

(37) BOREA ODRÍA, Alberto. *Las garantías constitucionales: Hábeas Corpus y Amparo*. Lima, Libros Peruanos S.A., 1992, p. 38.

efectos de la disposición recurrida no bien recibida la demanda, sin mayor análisis, está atentando contra dicha presunción, que es un principio de Derecho. Es más, como hemos dicho en la primera parte de este trabajo al tratar sobre la interpretación constitucional, la declaración de inconstitucionalidad debe entenderse siempre con carácter restrictivo y cuando no queda la posibilidad de encontrar la concordancia. Es decir, este punto de vista cuestiona la posibilidad no ya sólo de que se pueda dictar una medida cautelar de no aplicación de un proyecto de ley, sino incluso de una ley ya existente, sin que se haya hecho un estudio concienzudo del problema de la incompatibilidad con la Constitución.

Es muy fácil alterar el equilibrio del sistema jurídico dictando medidas judiciales que impugnen normas y, peor aún proyectos de normas, sin la ponderación debida de las circunstancias.

A estas razones Samuel Abad añade explicación sobre la inexistencia de la certeza y de la inminencia:

Para que una amenaza pueda habilitar el empleo del amparo, debe reunir dos elementos esenciales: certeza e inminencia. Así lo dispone la legislación peruana (art. 4 de la Ley 25398) y el art. 6 inc. 2 de la Ley Venezolana, que declara la inadmisibilidad de la demanda si la amenaza no es «inmediata, posible y realizable por el imputado». En el mismo sentido, para el constituyente chileno de 1976, la amenaza constituía un «peligro inminente». Ninguno de estos supuestos se encuentra presente cuando se trata de un proyecto de ley.

En estos casos, no existe certeza o seguridad respecto a su aprobación, ni siquiera en los mismos términos en que fue presentado -puede contar con dictamen negativo de las Comisiones del Congreso, ser archivado, no ser aprobado, o ser aprobado con modificaciones, etc. Tampoco es inminente su aprobación, dado que se desconoce si será próxima o inmediata o si finalmente será rechazado.

Esta interpretación fue acogida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Lima, sentencia de 14 de diciembre de 1987,

en la demanda interpuesta por la «Asociación Civil Promotora de la Universidad Particular Los Angeles c/ el Estado» (*El Peruano*, 29 de marzo de 1988). La Corte sostuvo que:

«No procede la acción de amparo como lo exige la ley contra un proyecto de ley pendiente de debate en la colegisladora; PRIMERO.- Porque los hechos aducidos no se fundan en una disposición existente, y SEGUNDO.- Porque tampoco existe amenaza que en concepto de la ley debe ser inminente e inmediata y no presunta».

Compartimos este criterio, aunque reconocemos que no siempre ha sido observado por los tribunales peruanos (38).

Danós comparte esta opinión:

La acción de amparo contra proyectos de normas.- Esta última hipótesis de amparo es la más rechazada por la doctrina y la jurisprudencia nacional. El tema se ha discutido principalmente con ocasión de proceso de estatificación de la banca durante el régimen anterior, a raíz del cual se interpusieron numerosas acciones de amparo por propietarios de las empresas financieras contra el proyecto que posteriormente se convirtió en la ley 24723.

Al respecto la jurisprudencia uniformemente ha declarado la improcedencia de las acciones de amparo contra proyectos de ley, en base a dos argumentos: porque no lo permite nuestro sistema reparador de control de la constitucionalidad, según el cual sólo cabe el pronunciamiento sobre normas vigentes y no sobre proyectos como ocurre tradicionalmente en el sistema francés; y porque la aprobación de una ley pendiente de discusión por el Parlamento no constituye una amenaza que permite fundar un amparo al no cumplir los requisitos de inminencia y posible de cumplirse (39).

(38) ABAD YUPANQUI, Samuel. *El amparo contra leyes*. VARIOS AUTORES. *Lecturas constitucionales andinas* 3. Lima, Comisión Andina de Juristas, 1994, p. 137.

(39) DANÓS O., Jorge. *La Acción de Amparo contra normas en el*

En síntesis, y compartiendo las opiniones expuestas por los autores citados, sostenemos que la acción de amparo no procede contra proyectos de normas en general, pues aunque aquí hemos discutido sólo el tema de las leyes las reflexiones son aplicables a todo tipo de normas en proceso de creación, por las siguientes razones:

- Si el juez toma una decisión por medida cautelar o por resolución definitiva contra una norma en proceso, rompe el principio de separación de poderes que exige que cada órgano respete las competencias de los demás y, en estos casos, el juez estaría desconociendo la atribución del otro órgano para dictar la norma de que se trate. Por preeminencia es más grave en el caso del Congreso que detenta la potestad legislativa, pero formalmente no lo es menos en los otros casos en los que, igualmente, la competencia esté definida.
- El proyecto de norma jurídica no cumple con las características de certeza e inminencia que son consustanciales a la procedencia de la acción de amparo por amenaza de un derecho. En el proceso de aprobación de una ley no hay certeza de su contenido final, ni inminencia de su promulgación porque un proyecto de ley no es norma jurídica. La inminencia y la certeza recién aparecen con la promulgación y publicación de la ley y, en general, de la norma legislativa de que se trate. Recién allí se podrá interponer las garantías que corresponda.
- Desde luego, la acción de amparo no podrá nunca interponerse para impugnar la validez de una ley porque estaría siendo confundida con la acción de inconstitucionalidad de las leyes (o con la acción popular si fuera interpuesta contra normas de los siguientes rangos). Podrá ser interpuesta en el supuesto del artículo 3 de la Ley 23506, Ley de Hábeas Corpus y Amparo:

«Ley 23506, artículo 3.- Las acciones de garantía proceden aún en el caso que la violación o amenaza se base en una norma que sea

ordenamiento jurídico peruano. VARIOS AUTORES. Lecturas sobre temas constitucionales 7. Lima, Comisión Andina de Juristas, 1991, p. 76.

incompatible con la Constitución. En este supuesto, la inaplicación de la norma se apreciará en el mismo procedimiento».

355.2. *El amparo contra normas autoaplicativas*

Según el artículo 200 inciso 2 de la Constitución, la garantía del amparo se interpone contra hechos u omisiones que vulneran o amenazan los derechos protegidos. Se dice además, de manera expresa, que no procede contra normas legales.

Estas reglas, por demás ciertas, deben ser sin embargo armonizadas con la existencia de las normas autoaplicativas porque, en la esencia de ellas mismas está el ser hechos que, si mal concebidos desde el punto de vista constitucional, agravian derechos. Dice Samuel Abad:

La nueva Carta mantiene el proceso constitucional de amparo pero dispone en forma expresa que «no procede contra normas legales» (art. 200 inc. 2).

A nuestro juicio, no resulta conveniente impedir el empleo del amparo. Como hemos visto, existen claros supuestos de normas legales de ejecución inmediata o autoaplicativas, que no requieren de ningún acto que las aplique o reglamente, pues desde su vigencia lesionan derechos fundamentales. En estos casos, creemos, debió ser posible utilizar directamente el amparo (40).

Jorge Danós también se ocupa del tema:

En este punto, la hipótesis enunciada hace referencia a la posibilidad de interposición de acciones de amparo directamente articuladas contra normas que por su sola expedición, sin que precisen ningún acto de ejecución, lesionen derechos fundamentales de las personas.

(40) ABAD YUPANQUI, Samuel. *El amparo contra leyes*. VARIOS AUTORES. *Lecturas constitucionales andinas 3*. Lima, Comisión Andina de Juristas, 1994, p. 148.

[...]

No existe fundamento válido para sostener, como lo hacen los detractores del amparo directo contra normas autoaplicativas, que los particulares deban esperar que los sancionen o que les apliquen actos concretos de despojo, para que recién puedan intentar plantear demandas de amparo.

Sería un contrasentido exigirles a los particulares que en esos casos de manifiesta afectación de sus derechos esperen provocar una sanción o un acto de fuerza en su contra, para que recién puedan solicitar el amparo respecto de dispositivos que los vinculan directamente, con el peligro de que pueda devenir inútil un amparo posterior por haberse convertido el daño en irreparable (41).

Las normas de autoaplicativas son, por ejemplo, las normas que declaran nulidad de actos, o que expropian un determinado bien. Si con ellas se afectara un derecho constitucional, no se necesita que se lleve a cabo el hecho dañoso: ya la ley lo ha establecido jurídicamente (aunque se haga luego). Por ello se estima que las leyes autoaplicativas pueden ser atacadas por la acción de amparo. Compartimos este criterio.

355.3. Los efectos del control difuso de constitucionalidad a través de la acción de amparo

Tanto en el caso del artículo 3 de la Ley 23506, cuando se puede recurrir en vía de amparo por un acto fundado en una norma incompatible con otra superior, como en el caso de las normas autoaplicativas, estamos ante formas de control difuso que no aplican la norma inferior. Sin embargo, en ninguno de los dos casos se produce la declaración formal de inconstitucionalidad que sólo puede ser hecha mediante control concentrado por el Tribunal Constitucional en el caso de la Acción de Inconstitucionalidad, o por los tribunales ordinarios a través de la Acción Popular contra normas de carácter general.

(41) DANÓS O., Jorge. *La Acción de Amparo contra normas en el ordenamiento jurídico peruano*. VARIOS AUTORES. *Lecturas sobre temas constitucionales 7*. Lima. Comisión Andina de Juristas, 1991, p. 74.

A pesar que las normas son claras y establecen límites de significación al control difuso, Jorge Danós hace dos atinencias totalmente pertinentes de casos de generalización de los efectos de este control difuso:

“Sin embargo, existen dos posibles situaciones en que las resoluciones recaídas en procedimientos de amparo que desaplican normas consideradas inconstitucionales, no obstante sus efectos formalmente singulares limitados al caso concreto, pueden tener en la práctica implicancias generales:

- a) Cuando la demanda sea interpuesta por órganos o entidades representativas de colectividades o agrupaciones (asociaciones, sindicatos, etc.), la sentencia beneficia a todos los integrantes de las entidades mencionadas, como sucedió en el caso del amparo resuelto a favor de la Federación de Empleados Bancarios contra la ampliación de la jornada de verano; jurisprudencia que se glosa más adelante;
- b) Por aplicación del artículo 8 de la Ley 23506, que impone a los jueces la obligación de seguir los principios de alcance general que se desprendan de la jurisprudencia constitucional precedente, dispositivo cuya aplicación al ámbito de los amparos contra actos basados en normas inconstitucionales ha sido ratificado por el segundo párrafo del artículo 5° del reglamento de la Ley 23506, que establece que lo resuelto en definitiva en esos casos servirá como precedente para situaciones análogas” (42).

De esta manera, en la realidad, el amparo contra normas en estos casos produce dos consecuencias: una para las partes, en la que no se aplica la norma incompatible con otra superior, y la que funciona como precedente para casos futuros con lo cual, en realidad, se convierte en un principio general a menos que se modifique posteriormente el sentido constitucional:

(42) DANÓS O., Jorge. *La Acción de Amparo contra normas en el ordenamiento jurídico peruano*. VARIOS AUTORES. *Lecturas sobre temas constitucionales* 7. Lima, Comisión Andina de Juristas, 1991, p. 65.

Como ha señalado quien fuera uno de los Presidentes del Tribunal, Ernst Benda, el recurso de queja cumple una doble función en la República Federal Alemana: una función subjetiva y una función objetiva.

Con la primera, se piensa que el individuo pueda bajo ciertas condiciones hacer valer su derecho. Con la función objetiva se significa que cada recurso de queja (o reclamación constitucional, si así se prefiere denominar), incluso el que no llega a prosperar, contribuye a clarificar un litigio o una duda constitucional. Por lo mismo, Schlaich ha podido afirmar que la decisión judicial adoptada por el Tribunal no resuelve solamente en caso particular y la protección de los derechos subjetivos del recurrente, sino que desempeña también una función suplementaria. Tiene también un efecto general de educación, y asimismo tiene la función de preservar el derecho constitucional objetivo y de ayudar a su interpretación y perfeccionamiento» (43).

El efecto *objetivo* a que alude Fernández Segado, está contenido en el artículo 9 de la Ley 23506:

“Ley 23506, artículo 9.- Las resoluciones de Hábeas 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”.

355.4. *La acción de amparo y las resoluciones judiciales emanadas de procedimiento regular*

La parte final del inciso que comentamos dice que la acción de amparo no procede contra resoluciones judiciales emanadas de procedimiento regular. Como la regla general expresada antes en el mismo texto dice que el amparo sí procede contra todo hecho u omisión de autoridad o

(43) FERNANDEZ SEGADO, Francisco. *La dogmática de los derechos humanos*. Lima, Ediciones Jurídicas, 1994, pp. 221-222.

funcionario que lesione los derechos protegidos, debemos concluir que las resoluciones judiciales que no emanen de proceso regular caen dentro del principio general y sí podrán ser atacadas vía el amparo. Tenemos que saber, entonces, en qué consiste un procedimiento judicial regular.

Domingo García Belaunde dice al respecto:

Hemos mencionado con anterioridad, que entendemos que las irregularidades procesales por sí mismas no bastan para hacer precedente un amparo, sino tan sólo la existencia de un proceso irregular, entendiendo por éste un caso grave, resuelto en última instancia (cuando ya no hay modo de buscar la corrección) y sólo si se trata de irregularidades que podríamos llamar estructurales y siempre y cuando, salvada dicha irregularidad, tengamos la certeza de que el resultado del proceso sería otro. Esto último, por cuanto no tiene sentido tramitar un amparo para reabrir un juicio que tenga como final obtener la misma sentencia (44).

Alberto Borea trata el tema de la siguiente manera:

En todo caso, la definición de lo que es proceso irregular se dejó a cargo de la Corte, la que debía darle contenido a esta expresión. En este punto se ha avanzado bastante y es este uno de los casos, precisamente por el abuso que litigantes maliciosos pretendieron de este instituto, en que la línea jurisprudencial se ha definido con mayor precisión. Ya en 1984, la Corte Suprema, en el caso de Víctor Alosilla contra Juzgado de Primera Instancia de Puno, señaló que no debía confundirse «el procedimiento regular con las posibles irregularidades que puedan haberse cometido en él, pues la sola existencia de ellas, no lo convierte en un supuesto procedimiento irregular y esas irregularidades que hubieran sido cometidas no dan lugar a Acción de Amparo, sino a acción de responsabilidad

(44) GARCIA BELAUNDE, Domingo. *El amparo contra resoluciones judiciales: nuevas perspectivas*. VARIOS AUTORES. *Lecturas sobre temas constitucionales* 6. Lima, Comisión Andina de Juristas, 1991, p. 75.

civil y aún hasta penal contra los magistrados respectivos [...]» (tomado de Abad, Samuel, *op. cit.*, p. 101) (45).

Samuel Abad sostiene lo siguiente:

Como se ha mencionado uno de los puntos más cuestionados durante la vigencia de la Ley N° 23506 ha sido la falta de definición sobre lo que debe entenderse por «proceso regular». Al lado de una tendencia negativa que implícitamente lo concebía como todo aquel iniciado ante el Poder Judicial, se han unido criterios permisivos —empleados fundamentalmente por el TGC—, que lo han asumido como sinónimo de debido proceso. Creemos, como en anterior ocasión lo hemos expresado, que el procedimiento regular es aquel que respeta las pautas esenciales de un debido proceso. Sin embargo, entendemos que dada la tendencia jurisprudencial existente, básicamente a nivel del Poder Judicial, hubiera sido preferible indicarlo expresamente y asimismo fijar sus pautas fundamentales (46).

Lo que sacamos en claro sobre la discusión de qué es un proceso regular contra cuyas resoluciones no cabe amparo es lo siguiente:

- Debemos entender que proceso regular es aquel en el que se han cumplido los derechos del *debido proceso*. Este concepto fue tratado por nosotros al comentar el inciso 3 del artículo 139 de la Constitución y dijimos que por provenir del sistema anglosajón, presentaba la característica de ser abierto y no cerrado, es decir, un concepto que se va definiendo (y redefiniendo) progresivamente a través del ejercicio jurisprudencial.

(45) BOREA ODRÍA, Alberto. *Las garantías constitucionales: Hábeas Corpus y Amparo*. Lima, Libros Peruanos S.A., 1992, p. 76.

(46) ABAD YUPANQUI, Samuel B. *La ley 25398 sobre Hábeas Corpus y Amparo: ¿una nueva ley de reformas?*. VARIOS AUTORES, *Lecturas sobre temas constitucionales* 8. Lima, Comisión Andina de Juristas, 1992, p. 209.

Esto equivale a decir que no podemos tener una noción acabada de su continente y sus límites. Por eso, tal vez, Alberto Borea dice que la definición quedó a darse por la jurisprudencia.

En todo caso, el mínimo razonable para que exista un debido proceso es que se hayan cumplido todos los derechos y principios jurisdiccionales establecidas en la Constitución, pues no se puede admitir, coherentemente, que un magistrado *constituido* vulnere los derechos constitucionales en su actuar.

De esta manera, sostenemos que cuando haya violación de un principio o derecho constitucional de la administración de justicia en un proceso, es admisible la acción de amparo contra la resolución emanada de él. Para esto tendrá que haber pruebas evidentes de tal vulneración adjuntadas a la demanda. En caso contrario, estaríamos violando la regla general, también constitucionalmente establecida, de que la cosa juzgada es irrevisable y debe ser cumplida. Este es un principio formal de enorme importancia, pero formal al fin y al cabo y habrá que decir que también es cierto en el Derecho que cuando se vulneró una garantía constitucional de la administración de justicia, en realidad no hubo administración de justicia y, por tanto, si la violación es clara, no podrá prevalecer la forma de la cosa juzgada contra el fondo de la desprotección judicial. Pero será sólo en este caso que se pueda admitir el amparo contra resolución judicial, en base a la causal de haber sido emitida fuera de proceso regular.

- Si en un proceso judicial hay irregularidades, ellas no deben ser impugnadas mediante las garantías constitucionales sino mediante los recursos correspondientes dentro del proceso. Si no se hizo uso de ellos, en realidad el principio es que la acción de amparo debería ser declarada improcedente por principio. Inclusive, si en un proceso existen irregularidades, pero ellas no han vulnerado sustantivamente una garantía constitucionalmente establecida, tampoco debería admitirse la acción de amparo. Es entonces cuando procede la acción civil o penal contra los magistrados judiciales responsables.
- Consideramos que los dos parámetros anteriormente expuestos son

los que permiten resolver los problemas del amparo contra resoluciones judiciales. El reclamo que hace Domingo García Belaunde en el sentido que se trate de un proceso en el que existe una grave irregularidad, que ya ha pasado en calidad de cosa juzgada, y de cuyo fallo final tenemos certeza que sería distinto de solucionarse la irregularidad, no nos parece aplicable al caso, en primer lugar, porque de ello sólo se tendrá certeza al resolver finalmente, con lo que no se podría declarar improcedente la acción a primera vista y, segundo, porque creemos que nunca habrá certeza de que el fallo sería distinto de solucionarse la irregularidad.

Desde luego, todos los supuestos anteriores, son distintos del establecido en el artículo 5 de la Ley 23506 que dice:

“Ley 23506, artículo 5.- Las acciones de garantía también son pertinentes si una autoridad judicial, fuera de un procedimiento que es de su competencia, emite una resolución o cualquier disposición que lesione un derecho constitucional”.

El supuesto de esta norma no tiene nada que ver con el proceso regular o irregular porque, en este caso, simplemente, lo que hay es una arbitrariedad cometida por la persona que tiene nombramiento de magistrado judicial. El acto previsto en el artículo 5 está totalmente fuera del marco de la administración de justicia.

Por ello, no puede ser la medida de un proceso irregular.

Una sentencia del Tribunal de Garantías Constitucionales trabaja, precisamente, sobre la distinción entre las reglas de proceso establecidas en la Constitución y las establecidas en la ley, indicando que deja de haber proceso regular cuando se incumplen las primeras:

“En cuanto a la acción de amparo ejercitada, para que proceda se requiere que se haya violado o amenace violar derechos constitucionales por acción u omisión de actos de cumplimiento obligatorio por cualquier autoridad, funcionario o persona, conforme a los artículos doscientos noventaicinco, párrafo segundo, de la Constitución y segundo de la Ley veintitrés mil quinientos seis; y cuando la acción se dirige contra resolución de autoridad judicial, el caso debe estar comprendido en las parti-

nentes disposiciones de los artículos segundo y doscientos treintatrés de la Constitución o quinto de la ley citada; en cambio, no procede cuando la resolución ha emanado de un procedimiento regular, de acuerdo con el inciso dos del artículo sexto de la Ley veintitrés mil quinientos seis, por lo que contrario sensu, sí procede cuando el procedimiento ha sido irregular, de donde se desprende, como necesaria concordancia de las disposiciones constitucionales y legales citadas, que el procedimiento irregular que sirve de causa a una acción de amparo contra resolución judicial es aquel en que se ha incurrido en violación o amenaza de violación cierta e inminente de algún derecho constitucional de la persona comprendida en un proceso judicial o una garantía constitucional de la administración de justicia, lo que jurídicamente es inadmisibles extender a casos en que las atribuidas irregularidades procesales son sólo las comprendidas en los códigos de procedimientos, o en la Ley Orgánica del Poder Judicial para cuya corrección o, en su caso, sanción, la legislación ordinaria ofrece los recursos y acciones procedentes; declararon que la Resolución de la Segunda Sala Civil de la Corte Suprema, con fecha veintiuno de febrero de mil novecientos ochentaicuatro, contra la que se ha interpuesto recurso de casación, no ha violado la ley [...]”. (Resolución del Tribunal de Garantías Constitucionales expedida el 30 de mayo de 1984 en la acción de amparo seguida por Glicerio Cáceres Vega contra la Quinta Sala Civil de la Corte Superior de Lima y otros).

En este caso, el Tribunal de Garantías Constitucionales ha hecho una discriminación entre las irregularidades procesales contra normas expresas de la Constitución, e irregularidades procesales contra normas existentes en el rango de ley. La acción de amparo por existir un proceso irregular se puede declarar fundada cuando las irregularidades son del primer tipo, no cuando son del segundo. En este último caso, sólo podrá hacerse correcciones mediante los recursos procesales existentes dentro de la misma vía en la que se ha encausado el conflicto.

En su demanda, el accionante arguyó lo siguiente en relación al pretendido proceso irregular contra el cual acciona, según los antecedentes establecidos por el propio Tribunal de Garantías Constitucionales: “[...] el juicio [...] se lleva con total parcialidad a favor del demandante y está lleno de vicios procesales, como los de ordenar de oficio su confesión omitiéndose señalar día y hora, practicar reconocimiento de documento, que califica de fraguado, por su codemandada en diligencia seña-

lada para su confesión, confirmación de resoluciones apeladas «por sus fundamentos», sin que se sepa cuáles son éstos, denegación de sus artículos de nulidad sin tener en cuenta las disposiciones legales en que los apoya, y otros análogos”. (Resolución del Tribunal de Garantías Constitucionales expedida el 30 de mayo de 1984 en la acción de amparo seguida por Glicerio Cáceres Vega contra la Quinta Sala Civil de la Corte Superior de Lima y otros).

Esta sentencia puede constituir precedente para la Constitución de 1993, a pesar que fue emitida durante la vigencia de la Constitución de 1979, porque el concepto de acción de amparo, en lo que toca a los asuntos desarrollados aquí, no ha variado de una Carta a otra.

La Corte Suprema también ha emitido resoluciones sobre el tema del debido proceso discriminando las irregularidades de un proceso, de la existencia de un proceso irregular. Aquí el caso:

“[...] se entiende por procedimiento regular, contra cuyas resoluciones no proceden las acciones de garantía según lo dispuesto en el inciso segundo del artículo sexto de la de Amparo, el que hubiere sido llevado a su total conclusión con arreglo a las disposiciones procesales normadas por ley; que en el presente caso, tratándose de un procedimiento iniciado por razón de la cuantía ante un Juzgado de Paz Letrado, el procedimiento concluye en instancia última con la sentencia que, por haber sido apelada la expedida por el citado Juez, dicte como Juez de Revisión el de Primera Instancia; que a este procedimiento regular es al que se refiere el citado inciso segundo del artículo sexto de la de Amparo, no debiendo confundirse el procedimiento regular con las posibles irregularidades que puedan haberse cometido en él, pues la sola existencia de ellas, no lo convierte en un supuesto procedimiento irregular y esas irregularidades que hubieren sido cometidas no dan lugar a Acción de Amparo, sino a acción de responsabilidad civil y aun hasta penal contra los magistrados respectivos [...] de efectuarse por esta Corte Suprema algún pronunciamiento que lo altere, como ocurriría también respecto de cualquiera otra autoridad distinta a ella, se quebrarían las garantías constitucionales establecidas en los incisos segundo y décimo del artículo doscientos treintitrés de la Carta Magna, relacionada con la autoridad de la cosa juzgada y la prohibición de revivir procesos fenecidos”. (Resolución de la Corte Suprema de la República del 19 de Julio de 1984 en la acción de amparo inter-

puesta por Víctor Alosilla Vizcarra contra el Juzgado de Primera Instancia en lo civil del Cercado, Puno).

Para la Corte Suprema son dos cosas distintas un procedimiento irregular de las irregularidades en un proceso. El primero da lugar a las acciones constitucionales, lo segundo debe ser corregido dentro mismo del procedimiento y, dado el caso, debe interponerse acciones de responsabilidad contra los magistrados que las pronuncien. Pero un proceso terminado y que siguió por su cause regular, es cosa juzgada y nadie, ni siquiera la Corte Suprema (o tal vez mejor: menos aún la Corte Suprema) puede revivirlo y dictar nueva resolución. La jurisprudencia corresponde al tiempo de aplicación inmediata de la Constitución de 1979, pero la materia es sustantivamente la misma y tratada de igual manera en la Constitución de 1993 por lo que entendemos que puede ser un precedente perfectamente aplicable en la actualidad.

355.5. La acción de amparo contra la omisión legislativa

El problema consiste en lo siguiente: supongamos que existe una norma constitucional que da ciertos derechos que tienen que ser detallados y precisados por una ley. Esta ley nunca se da y alguien que podría beneficiarse del derecho constitucionalmente establecido, se encuentra con el obstáculo de ausencia de la ley de desarrollo.

Existe aquí un problema teórico de significación que consiste en lo siguiente: si la Constitución es la norma suprema del Estado ¿por qué la vigencia real y operativa de sus normas va a depender de leyes de segundo rango que pueden ser dadas o no al arbitrio del Poder Legislativo? En otras palabras: ¿es correcto que el Poder Legislativo pueda impedir que se apliquen derechos constitucionales claros y terminantes porque decide no dictar la ley de desarrollo constitucional?

Creemos que la respuesta correcta es que la Constitución vale por sí misma y que su vigencia no puede depender de las leyes de segundo grado ni, tampoco, de la morosidad o agilidad con que el Congreso cumpla su papel de dictar las normas que desarrollan la Constitución.

Entonces: ¿qué puede hacer la persona que está en esta situación? La posibilidad más inmediata es, sin duda, recurrir ante el Juez vía la acción de amparo. Borea dice lo siguiente respecto del tema:

Los poderes constituidos —y entre ellos se encuentra el Poder Legislativo— no pueden traspasar o desobedecer lo dispuesto por la Carta Fundamental sin que ello signifique una violación del orden jurídico, que como toda violación debe ser reparable por el propio sistema Jurídico.

La estructura de las funciones al interior del Estado reserva para el Poder Legislativo la facultad de dictar normas obligatorias de carácter general, las cuales, por el principio jerárquico de la estructuración jurídica deben adecuarse a lo dispuesto por el Constituyente. Hemos visto también que por omisión de un acto se puede vulnerar la Constitución. Por lo que es lógico concluir que por omisión de un acto legislativo también se puede contrariar la norma fundamental. Si esto es así no existe razón valedera para pensar que en este caso no procede la defensa por el Amparo.

En una futura e integral legislación sobre garantías, deberá a mi juicio, incorporarse una norma con este contenido (47).

El argumento de Borea es claro: el Poder Legislativo debe conducir su conducta de acuerdo a la Constitución. No puede omitir dictar las normas que desarrollen sus mandatos. Si lo hace, esa omisión es determinante para la vulneración del derecho constitucionalmente establecido y procede el amparo.

Añadiremos nosotros lo siguiente: quienes se oponen a que el amparo proceda en estos casos lo hacen fundados en el principio de separación de los poderes, según el cual si el juez resolviera una forma cualquiera de reconocer el derecho al accionante, en realidad lo que estaría haciendo es legislar para el caso concreto y eso es usurpar las funciones del Legislativo.

Este es un argumento en el que no creemos porque, nuevamente, es poner la forma por encima del fondo. La separación de poderes no es

(47) BOREA ODRÍA, Alberto. *Las garantías constitucionales: Hábeas Corpus y Amparo*. Lima, Libros Peruanos S.A., 1992, p. 273.

sino una garantía constitucional de que el gobernante no asfixiará al pueblo controlando todo el poder para sí. Esta es la verdadera razón de ser de la teoría de separación de poderes. Aquí, sin embargo, el efecto de este principio sería precisamente el inverso del que se buscó al inventarlo: como hay separación de poderes y el Legislativo por omisión no desarrolla la Constitución, entonces el pueblo no puede ejercitar sus derechos constitucionales.

Por esta razón, creemos que la postura correcta es que la acción de amparo por omisión legislativa sea admitida y, eventualmente, que se permita al juez suspender el trámite del proceso por un tiempo razonable, comunicando tal hecho al Congreso para que en el entretiem po dicte una norma de desarrollo. Si el Congreso no lo hiciera, entonces el juez resolvería. La determinación del plazo razonable debiera hacerse dentro de un rango mínimo y máximo, teniendo en cuenta la naturaleza de la pretensión de cada caso.

Al resolver estos problemas, hay que tener en cuenta que el artículo 25 de la Ley 23506 dice:

“Ley 23506, artículo 25.- No dan lugar a la acción de amparo los derechos a que se refiere la Sexta de las Disposiciones Generales y Transitorias de la Constitución”.

El artículo se refiere a la Constitución de 1979. En la de 1993, la regla es la undécima disposición transitoria que dice:

“Constitución, undécima disposición final.- Las disposiciones de la Constitución que exijan nuevos o mayores gastos públicos se aplican progresivamente”.

Entonces, al tratar el caso del amparo frente a las omisiones legislativas, tendremos que discriminar entre los derechos que exigen nuevos o mayores gastos públicos al Estado. Si es el caso, entonces el amparo es improcedente. Si no, entonces es admisible.

Desde luego, todo derecho puede traer algún gasto al Estado. No se trata de medir las cosas por centavos. El juez tendrá que apreciar si el gasto es o no significativo. Por ejemplo, si se trata del derecho a la salud y en el lugar del reclamo no hay postas médicas de ningún tipo, es obvio

que el Estado tendría que hacer gasto significativo. Sin embargo, si se necesita una vacuna para un grupo de personas, el viaje del médico que vacune y el costo de las vacunas mismas no será significativo. Las disposiciones constitucionales, y las que no siéndolo tengan sin embargo que ver con ella, no pueden aplicarse *literalmente*. El sentido teleológico de las normas es importante para tomar la decisión. Aquí, consideramos que el *gasto significativo* es el real sentido de la undécima disposición final y que tiene que ser tomada en tal sentido por los jueces.

355.6. *La Garantía del Amparo y las vías previas*

Se entiende que la garantía del amparo es excepcional y sólo puede utilizarse cuando se ha agotado las vías previas. La norma viene del artículo 27 de la ley 23506 que dice:

“Ley 23506, artículo 27.- Sólo procede la acción de amparo cuando se hayan agotado las vías previas”.

Sobre el tema dice Alberto Borea:

Las vías previas se exigen en la ley peruana como necesarias para la procedencia de la acción. En el anteproyecto se señaló que «se entiende por vía previa el recurso jerárquico que tiene el perjudicado antes de recurrir a la vía especial del Amparo. El caso más saltante de lo que se entiende por vía previa lo representa el procedimiento administrativo; y se establece esto, a fin que los particulares no salten las instancias ni acudan innecesariamente al órgano jurisdiccional».

Como se ve, se menciona que el caso de los recursos administrativos es el más saltante, pero no es el único. Los procedimientos consignados por la personas corporativas privadas para resolver las peticiones o reclamos de sus miembros, dentro de la esfera de su vida social, son también vía previa, siempre que dicha persona englobe dentro de sus afiliados o dentro de sus miembros a quien es perjudicado por la acción que se le imputa (48).

(48) BOREA ODRÍA, Alberto. *Las garantías constitucionales: Hábeas Corpus y Amparo*. Lima, Libros Peruanos S.A., 1992, p. 283.

Madeleine Heredia, por su parte, señala lo siguiente:

El concepto de vías previas, a diferencia del de las vías paralelas, está relacionado con el conocimiento y solución de un conflicto de intereses a un nivel pre-judicial; implicando su exigencia que el supuesto afectado en sus derechos, antes de someter la cuestión al órgano jurisdiccional-judicial debe recurrir previamente ante el supuesto agresor y agotar todos los recursos pre-establecidos para atacar y enervar los efectos del acto que ocasiona la afectación.

Tratándose de los actos administrativos del Estado, el agotamiento de la vía previa, que en este caso es la administrativa, resulta de cumplimiento obligatorio antes de que el supuesto conflicto de intereses entre el administrado y la Administración sea sometido al Poder Judicial; encontrándose regulada dicha vía en nuestro medio, en su generalidad, por el Reglamento de Procedimientos Administrativos (Normas Generales), aprobado por el Decreto Supremo N° 006-SC de 11-XI-67, cuya denominación a partir de la dación del Decreto Ley N° 26111 es la de «Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos» (T.U.O aprobado por el Decreto Supremo N° 002-94-JUS) (49).

Queda claramente establecido de las citas anteriores lo siguiente:

- Las vías previas deben ser recorridas por el interesado de manera necesaria antes de recurrir a la garantía del amparo. En otras palabras, al interponerla, tendrá que demostrar que ha concluido dichas vías. En caso contrario, la acción será improcedente.
- Las vías previas típicas son las del procedimiento administrativo y consisten en agotar los recursos de impugnación establecidos. Sin embargo, también son consideradas vías previas las establecidas dentro de las instituciones privadas. En este caso, las vías previas

(49) HEREDIA MENDOZA, Madeleine. *Naturaleza Procesal de la Acción de Amparo*. Lima, Cultural Cuzco S.A. editores, 1995, p. 109.

serán las establecidas en el Estatuto o en los reglamentos formalmente existentes dentro de la institución de que se trate.

Hay que aclarar que según la misma ley 23506, no en todos los casos es necesario agotar las vías previas. Dice el artículo 28:

“Ley 23506, artículo 28.- No será exigible el agotamiento de las vías previas si:

- 1) Una resolución, que no sea la última en la vía administrativa, es ejecutada antes de vencerse el plazo para que quede consentida;
- 2) Por el agotamiento de la vía previa pudiera convertirse en irreparable la agresión.
- 3) La vía previa no se encuentra regulada, o si ha sido iniciada, innecesariamente por el reclamante, sin estar obligado a hacerlo;
- 4) Si no se resuelve la vía previa en los plazos fijados para su resolución”.

Una resolución a nuestro juicio interesante del Tribunal de Garantías Constitucionales, aborda el tema de las vías previas y las diferencia de las vías paralelas:

“Hay vía previa exigible —porque no se da ninguno de los casos del artículo vigésimo octavo de la ley citada— cuando el accionante de amparo no ha agotado la vía administrativa disponible para su reclamación constitucional o cuando el afectado en sus derechos constitucionales por una persona jurídica privada —una asociación, por ejemplo— de la que es miembro, ejercita la acción de amparo sin recurrir previamente a los órganos superiores correspondientes según su Estatuto. Hay en cambio, vías paralelas, cuando el actor tiene a su disposición dos o más acciones judiciales para hacer cesar la amenaza o reparar el agravio inferido a su derecho constitucional. Si en este último supuesto ejercita alguna de las otras acciones judiciales, la de amparo deviene improcedente, porque, como expresa el inciso tercero del artículo sexto, ha optado por la vía judicial ordinaria”. (Resolución del Tribunal de Garantías Constitucionales del 13 de febrero de 1986 en la acción de amparo interpuesta por Gilberto Cueva Martín contra el Banco de la Vivienda).

Es conveniente notar que en el caso de la vía previa, no sólo consi-

dera tal a la que se halla instaurada en los procedimientos de naturaleza pública. El asociado debe recurrir a los procedimientos internos de la asociación privada a la que pertenece y agotarlos antes de proceder en vía de garantía constitucional. En el caso de las vías paralelas, indica que son las acciones de protección del mismo derecho, que sean distintas a la del amparo.

También es interesante a propósito de las vías previas la siguiente resolución:

“En autos se advierte, claramente, que la vía previa no ha sido agotada [...] Entre los fundamentos de derecho que abonan la demanda, está el inciso segundo del artículo veintiocho de la ley de Hábeas Corpus y Amparo, que prescribe que no será exigible el agotamiento de las vías previas si por ello pudiera convertirse en irreparable la agresión. La Resolución directoral cuya nulidad se demanda, y a la que se refiere el informe aludido del Asesor Jurídico de las Fuerzas Policiales, que da de baja a un miembro de las Fuerzas Policiales y lo pone a disposición de la justicia, por su naturaleza produce efectos irreparables en el tiempo, por lo cual hace aplicable la disposición legal citada, tanto más, que de los hechos expuestos resulta establecida la notoria morosidad del trámite administrativo.

El no agotamiento de las vías previas hace inaplicable el artículo treintisiete de la Ley veintitrés mil quinientos seis, sobre la caducidad del ejercicio de la acción de amparo.

La sentencia de la Corte Suprema de Justicia no ha apreciado esta situación, limitándose a la aplicación del artículo veintisiete de la Ley expresada, que es la disposición principista de la improcedencia de la acción de amparo, cuando no se han agotado las vías previas.

En consecuencia, ha habido error en la aplicación de la ley, y son pertinentes en el caso los artículos cuarentitrés, inciso segundo y cuarentiséis, inciso primero, de la Ley Orgánica del Tribunal.

Por las consideraciones expuestas, el Tribunal, FALLA, en mayoría declarando fundado el recurso de casación interpuesto por don Rubén Toribio Muñós Hermoza contra la sentencia expedida por la Corte Supre-

ma de Justicia, con fecha veintinueve de octubre de mil novecientos ochenticinco, que confirmando la apelada, declara improcedente la demanda, devolviéndose los autos [...]”. (Resolución del Tribunal de Garantías Constitucionales del 20 de mayo de 1986, en la acción de amparo interpuesta por Toribio Muñoz Hermosa contra el Director General de la Guardia Civil).

Los asuntos que el Tribunal de Garantías Constitucionales deja claros como principios en esta resolución son los siguientes:

- Que la morosidad del trámite administrativo mostrado en el caso hace conveniente que se aplique el inciso segundo del artículo 28 de la Ley de Hábeas Corpus y Amparo que exonera del agotamiento de las vías previas en ciertas circunstancias.
- Que mientras no se haya agotado la vía previa, no comienza el término de caducidad de la acción de amparo establecido en el artículo 37 de la Ley de Hábeas Corpus y Amparo. Esto es razonable desde que sin agotar la vía previa, la regla general es que no se puede interponer la garantía constitucional.

355.7. La Garantía del Amparo y las medidas cautelares

La garantía del Amparo puede contener, desde las etapas iniciales del procedimiento, una medida cautelar que consiste en esencia, en una orden judicial de suspender el acto que ha dado origen a la interposición del amparo, hasta que se resuelva definitivamente el proceso. Las medidas cautelares saltaron a primer plano en el Perú a raíz del proceso de estatización de la banca. Dice Danós:

La procedencia del otorgamiento de medidas cautelares en los procedimientos de amparo contra actos basados en normas inconstitucionales es un aspecto sumamente controvertido, en especial a raíz del proceso de estatificación de la banca, durante el régimen pasado.

En esa coyuntura la polémica se suscitó porque en numerosos casos los jueces decretaron medidas cautelares, ya sea ordenando la suspensión del Decreto de Urgencia que dispuso la intervención, o

de la ley de expropiación 24723 o inclusive del proyecto de ley cuando todavía estaba en trámite en las cámaras legislativas. Asimismo, en alguno de esos casos, el juez de la causa, excediéndose en sus funciones, expidió una medida cautelar ordenando a todos los funcionarios públicos inaplicar normas legales de carácter general.

Los excesos acotados trajeron como consecuencia la aprobación de la Ley 25011, que modifica la Ley 23506 de las acciones de garantía, estableciendo un trámite riguroso que pretende corregir las distorsiones dificultando la rápida obtención y ejecución de una medida cautelar, lo que ha significado la desnaturalización de la institución (50).

A raíz de este episodio inicial reseñado por Danós, se desató una verdadera estampida de acciones de amparo en el país, solicitando medidas cautelares. Esto llegó a tal punto, que en el proceso de amparo empezó a ser más importante la medida cautelar que la sentencia. No fueron pocos los casos en los que el litigante iniciaba el juicio y una vez obtenida la medida cautelar dilataba el proceso porque había obtenido la suspensión del acto dañoso y no le interesaba seguir adelante (a veces, inclusive, porque no tenía la razón). Lo drástico de la medida, combinado a veces con una dosis significativa de inmoralidad, creó una situación bastante seria ante la cual el Poder Judicial, y particularmente la Corte Suprema de Justicia que debió poner orden con precedentes jurisprudenciales claros y rotundos, quedaron inermes. Juan Monroy dice respecto de estos eventos:

En esta coyuntura, la permisibilidad de un procedimiento sumarísimo aplicable literalmente a «cualquier cosa», que cuenta además con el adicional de poder cambiar el curso de los acontecimientos con sólo iniciar el procedimiento, desembocó en el desventurado fenómeno que hemos descrito.

(50) DANÓS O., Jorge. *La Acción de Amparo contra normas en el ordenamiento jurídico peruano*. VARIOS AUTORES. *Lecturas sobre temas constitucionales 7*. Lima, Comisión Andina de Juristas, 1991, p. 67.

La situación planteada se tornó tan dramática que, finalmente, la pretensión principal contenida en el Amparo pasó a ser un simple pretexto, dado que el objetivo real fue conseguir una medida cautelar (una modificación del estado real) que se prolongara todo el tiempo que fuese necesario, generalmente para protocolizar una injusticia o conducir al perjudicado con la medida a un arreglo inicuo, a fin de no sucumbir totalmente a los perjuicios materiales generados por la aplicación de la medida (51).

Aníbal Quiroga cuenta una experiencia personal al respecto:

Cuando quien esto escribe era Juez Suplente, un sonado caso judicial de Amparo fue sometido a su consideración. Se trataba de un conflicto de autoridades en una universidad privada limeña que el lector ubicará con facilidad. El demandante intentó «negociar» la admisión del Amparo no obstante que el Juzgado no estaba de Turno Judicial. A esas alturas ya era quijotesco aferrarse al criterio del Turno Judicial por la «costumbre» impuesta.

Recepcionada la demanda, le fue imposible al secretario saber de antemano la posición del Juzgado. La demanda fue personalmente admitida con la misma máquina que esto escribe, y se dispuso la notificación a los demandados, como correspondía. Pero allí no estaba el interés del demandante: él quería la Medida Cautelar! frente a ese pedido, no obstante que la ley no lo decía, pero tampoco lo prohibía, se dispuso con fundamento constitucional que el pedido de la Medida Cautelar fuese de modo previo y por un día puesta en conocimiento de los demandados. Estos contestaron prestamente con su posición, y cuando el juzgador iba a resolver se encontró con que el demandante se desistía de la demanda, esto es, la retiraba unilateral y voluntariamente sustrayendo el caso, evidenciando la no «irreparabilidad del daño» que alegaba. Ese mismo día

(51) MONROY GALVEZ, Juan. *La medida cautelar en el proceso de amparo peruano*. VARIOS AUTORES. *Lecturas sobre temas Constitucionales 3*. Lima, Comisión Andina de Juristas, 1989, p. 115.

los ex-accionantes fueron a otro juzgado suplente (tampoco de Turno Judicial), notoriamente vinculado al Partido que les apoyaba, y presentaron la misma demanda con igual pretensión cautelar. Obviamente la obtuvieron, y el resto de la historia la puede usted agregar. Cuando los demandados fueron a indagar el por qué de esta situación, poco se les pudo decir. Sin embargo, cansados de litigar en los terrenos normales, acudieron a un tercer juzgado y a su vez presentaron un Amparo contra su originario, también obteniendo, por su puesto, Medida Cautelar, anulando así la eficacia del presentado inicialmente (52).

Se trató, en estos casos, del establecimiento de lo que se llama en la teoría procesal *medida cautelar innovativa*. De ella dice el mismo Monroy:

Las medidas cautelares reconocen distintos tipos de clasificaciones, según sea el criterio que se utilice para agruparlas. Sin embargo, hay un tipo de medida cautelar que ha tenido en las últimas décadas un considerable auge —como consecuencia de la notable importancia y vigencia que ha tenido en el Derecho contemporáneo la llamada Justicia constitucional—, es la medida cautelar innovativa.

Para resaltar sus rasgos peculiares podemos definirla como aquella medida concedida por el órgano jurisdiccional y que contiene la orden de que se modifique el estado material (situación real) que rodea al proceso.

Se trata de una medida entonces que tiende a alterar el estado de hecho y de derecho existente antes de su petición y ejecución. Esta modificación o variación se produce sea ordenándose que alguien deje de hacer algo o que se empiece a hacer algo que no se viene ejecutando. En cualquiera de ambos casos, como es obvio, se entiende que el juzgador considera que la actividad que debe de-

(52) QUIROGA LEON, Aníbal. *El amparo y su modificación: la ley 25011*. VARIOS AUTORES. *Lecturas sobre temas Constitucionales 3*. Lima, Comisión Andina de Juristas, 1989, p. 136.

jar de realizarse o que la omisión en que se realice la otra, es una situación contraria a derecho (53).

Quiroga sostiene, con razón, que la medida cautelar no puede ser la regla general sino la excepción, en la medida que si es innovativa altera completamente la situación existente desde el punto de vista jurídico y, muchas veces, enerva el principio de que las disposiciones legislativas (de cualquier rango) dictadas por la autoridad competente, tienen la presunción de legalidad y deben ser obedecidas y ejecutadas. Dice nuestro autor:

No en todos los casos es procedente la aplicación de la Medida Cautelar. Están excluidos los daños ya irreparables, pues ellos mismos están fuera del Amparo (Art. 6, Inc. 1ro., parte final), y aquellos actos que no hicieran tornar el daño en irreparable. Nuevamente aquí la interpretación forense y judicial fue invertida. En primer lugar la Medida Cautelar es excepcional y no regla general. En segundo lugar, para que sea justa y procedente debe reunir siempre una conjunción de requisitos: verosimilitud del derecho, real peligro de irreparabilidad en la demora y provisionalidad. Sin embargo, en la misma demanda, la Medida Cautelar: Y en todos se conceda! Esto quiere decir, o que en el Perú se daba la extraña conjunción astral por la que siempre la Medida Cautelar era procedente con sus tres requisitos bien puestos, o que -lo más probable- la misma se estaba aplicando defectuosamente por jueces que por ignorancia o interés, no importa ya, habían degenerado por completo su esencia (54).

La norma sobre el dictado de medidas cautelares dentro de los procesos de amparo está en el artículo 31 de la Ley 23506. Tuvo una versión original en dicha ley que fue luego modificada por la Ley 25011 y,

-
- (53) MONROY GALVEZ, Juan. *La medida cautelar en el proceso de amparo peruano*. VARIOS AUTORES. *Lecturas sobre temas Constitucionales 3*. Lima, Comisión Andina de Juristas, 1989, p. 112.
- (54) QUIROGA LEON, Aníbal. *El amparo y su modificación: la ley 25011*. VARIOS AUTORES. *Lecturas sobre temas Constitucionales 3*. Lima, Comisión Andina de Juristas, 1989, p. 135.

finalmente, por el Decreto ley 25433 del 11 de abril de 1992 aún vigente. Dice:

“Ley 23506 modificada por el Decreto Ley 25433, artículo 31.- A solicitud de parte, en cualquier etapa del proceso y siempre que sea evidente la inminente amenaza de agravio o violación de un derecho constitucional, por cuenta, costo y riesgo del solicitante, el Juez podrá disponer la suspensión del acto que dio origen al reclamo.

De la solicitud se corre traslado por el término de un día, tramitando el pedido como incidente en cuerda separada, con intervención del Ministerio Público. Con la contestación expresa o ficta el Juez o la Corte Superior resolverá dentro del plazo de dos días, bajo responsabilidad. La resolución que dicta el Juez o, en su caso, la Corte será recurrible en doble efecto ante la instancia superior, la que resolverá en el plazo de tres días de elevados los autos, bajo responsabilidad.

La medida de suspensión decretada no implica la ejecución de lo que es materia del fondo mismo de la acción de amparo”.

355.8. La acción de amparo y la nulidad de cosa juzgada fraudulenta

El Código Procesal Civil ha establecido lo siguiente en su artículo 178:

“Código Procesal Civil, artículo 178.- Hasta dentro de seis meses de ejecutada o de haber adquirido la calidad de cosa juzgada si no fuera ejecutable, puede demandarse, a través de proceso de conocimiento, la nulidad de una sentencia, alegando que ha sido obtenida a través de un proceso seguido con dolo, fraude o colusión o afectando el derecho a un debido proceso, cometido por una parte o el Juez.

Puede demandar la nulidad la parte o el tercero ajeno al proceso que se consideren directamente agraviados por la sentencia, de acuerdo a los principios descritos en este título.

En este proceso sólo se conceden medidas cautelares inscribibles.

Si la sentencia fuese anulada, se repondrán las cosas al estado ante-

rior a su expedición. Sin embargo la nulidad no afectará a los terceros de buena fe y a título oneroso.

Si la demanda no fuera amparada, el demandante pagará las costas y costos doblados y una multa no menor de treinta ni mayor a cien remuneraciones mínimas vitales”.

Aníbal Quiroga sostiene lo siguiente al respecto:

i) Por todo lo expuesto, resulta evidente que no resulta procedente que una acción de amparo constitucional constituya el antecedente judicial de una acción nulificante de nulidad de cosa juzgada fraudulenta de que trata el artículo 178 del Código Procesal Civil.

ii) Una Acción de Amparo Constitucional, con calidad de cosa juzgada constitucional favorable al demandante, no puede ser controlada por ninguna acción judicial ulterior de ninguna índole, naturaleza o denominación, indistintamente de quién sea (Estado o particular) el que pretenda ser accionante válido de esta ulterior acción judicial».

Coincidimos totalmente con Quiroga. Sería absurdo que una acción que defiende derechos constitucionales, y que tiene un procedimiento específico destinado a la restitución de los derechos vulnerados, pueda luego ser controlada en un proceso de conocimiento. La especialidad de la vía del amparo y su rango de garantía constitucional, hacen inviable que una acción ordinaria pueda revisar sus resoluciones. En consecuencia, el artículo 178 no se aplicará a ellas.

Desde luego, estamos siempre en el supuesto que la sentencia haya sido favorable al recurrente. En caso contrario no sería cosa juzgada según el artículo 8 de la Ley 23506:

“Ley 23506, artículo 8.- La resolución final constituye cosa juzgada únicamente si es favorable al recurrente. Puede oponerse a quien pretendiera ejecutar o ejecutare igual agresión”.

355.9. Tres temas procesales de la acción de amparo presentados por la jurisprudencia.

En la revisión de jurisprudencia peruana de naturaleza constitucional producida desde el establecimiento del Tribunal de Garantías Constitucionales, bajo la Constitución de 1979, hemos encontrado tres resoluciones que plantean problemas de naturaleza procesal y que vale la pena recordar.

La primera es del año 1983 y versa sobre el tema de los derechos protegidos constitucionalmente que dan lugar a la interposición de la garantía del amparo, y los derechos reconocidos en escalones inferiores del orden jurídico y que, en consecuencia, dan lugar al ejercicio de otras acciones.

“El Tribunal ha podido advertir que, se viene utilizando la Acción de Amparo por supuestos derechos constitucionales, violados, pero con el propósito subyacente de obtener por esa vía, de trámite sumario, modificación de situaciones litigiosas que tienen sustanciación específica para su trámite judicial. En el caso de autos, resulta evidente que por la vía de amparo se pretende obtener la nulidad o modificación de una inscripción en los Registros Públicos, lo que debe sustanciarse en la vía ordinaria, cuando no hay violación de un derecho constitucional. Esta pretensión obliga al Tribunal a analizar la situación creada en la Sociedad Comercial de Responsabilidad Ltda. «Virgen de Chapi». Constituida por escritura pública de ocho de setiembre de mil novecientos ochentidós, en cumplimiento de una ejecutoria suprema, reconoció para don Pedro Morante Yarlequé la mayoría de las participaciones sociales con más de cincuenta por ciento de ella. En este instrumento se nombra como Gerente de la Sociedad a don Lucio Morales Huete, pero no como condición del pacto social. El socio mayoritario requirió al Presidente de la Sociedad para que convocara a Junta de Socios con determinados propósitos. Al no cumplir éste con hacerlo, el socio mayoritario procedió a convocar a dicha junta la que se celebró con su única concurrencia que representaba más del cincuenta por ciento de las participaciones sociales, decidiéndose en ella el reemplazo del Gerente don Lucio Morales Huete por la señora Angélica Baluarte de Morante. La inscripción de estos acuerdos en el Registro Mercantil fue materia de observación y posteriormente al presentarse nuevamente el título, fueron inscritos los acuerdos, entre ellos

la sustitución del gerente. Todos estos actos constituyen decisiones y situaciones dentro de la vida de una entidad jurídica formada por varios socios.

El Tribunal considera que en el presente caso la acción de amparo es infundada [...]”.(Resolución del Tribunal de Garantías Constitucionales del 18 de agosto de 1983 en la acción de Amparo interpuesta por Lucio Morales Huete contra Virgen de Chapi SRL).

El Tribunal, en este caso, establece en términos concretos la diferencia que existe entre la pretensión que defiende un derecho constitucional y que puede ser canalizada a través de las garantías constitucionales, de aquellas otras pretensiones que pueden o no ser legítimas, pero que deben sustanciarse en la vía ordinaria por no tener rango de derecho constitucional. El caso de los accionistas minoritarios frente a las decisiones de la mayoría dentro de una sociedad comercial es uno de los casos típicos: la impugnación de los acuerdos tiene su propio trámite y debe ser respetado. Lo propio ocurre con las inscripciones registrales, que pueden ser impugnadas por sus propios trámites. En estos dos últimos casos no son aplicables las garantías constitucionales.

Encontramos acertado el principio y consideramos que es perfectamente aplicable a las disposiciones de la Constitución de 1993, aún cuando la resolución citada antes fue emitida mientras estaba en vigencia la Constitución de 1979. En este punto ambas cartas tienen el mismo contenido normativo.

La segunda resolución es del año 1984, y versa sobre los requisitos para la presentación de demanda de amparo por terceros que no son el interesado.

“El artículo veintiséis de la Ley veintitrés mil quinientos seis, prescribe que, en los casos de imposibilidad física para interponer una acción de amparo, sea por atentado contra la libertad individual, sea por hallarse ausente del lugar o por cualquier otra causa análoga, puede la acción de amparo ser ejecutada por tercera persona, sin necesidad de poder expreso, debiendo el afectado, una vez que se halle en posibilidad de hacerlo, ratificarse en la acción.

De esta disposición resulta, claramente, que para los efectos de la presentación de una demanda de amparo por un tercero y su respectiva admisibilidad, no se requiere el acompañamiento de poder alguno.

El juicio de amparo es la ampliación de Hábeas Corpus extendido a todos los derechos de la persona humana que consagra la Constitución. El legislador, dada la naturaleza y fines de la acción, ha advertido que ésta puede quedar ineficaz por imposibilidad del agente para ejecutarla, dado que existen plazos perentorios en la ley que deben cumplirse, y, por ello, ha autorizado a tercera persona a hacerlo, directa o inmediatamente, en favor de los derechos del afectado.

Si la acción puede, pues, intentarse sin poder otorgado por el titular, es irrelevante, para la admisibilidad de la demanda, la presentación de éste y menos aún la apreciación relativa a su validez.

La resolución que viene en casación, al condicionar el ejercicio de la acción de amparo por un tercero, para los efectos de su admisibilidad, a la presentación de un poder válido, ha aplicado erróneamente el precitado artículo veintiséis de la Ley 23506.

El Tribunal de Garantías Constitucionales, por estos fundamentos y lo dispuesto en los artículos cuarentitrés, cuarentiséis y cuarentisiete de su Ley Orgánica.

FALLA: casando la resolución de la Corte Suprema". (Resolución del Tribunal de Garantías Constitucionales del 30 de mayo de 1984, en la acción de amparo interpuesta por doña Manuela Ruiz de Romero contra el Juez del Primer Juzgado de Paz Letrado de Lima).

En el caso, sin embargo, parece haber una complicación adicional por lo que señala un voto singular:

**“VOTO SINGULAR DE LOS SEÑORES MAGISTRADOS
MARIO PELAEZ BAZAN, ALFREDO CORSO MASIAS**

CONSIDERANDO:

Que si es verdad que la acción de amparo puede ser ejercitada por

el afectado, o su representante, en el caso de autos, lo ha sido por una tercera persona que en realidad carecía del Poder Legal indispensable; y que aun considerando los extremos a que se refiere la primera parte del artículo 26 de la Ley de Hábeas Corpus y Amparo, tampoco se ha observado la obligación de ratificarse en la acción de parte del propio afectado, como lo prescribe la última parte del artículo antedicho; por lo que la recurrida está arreglada a ley y derecho siendo NUESTRO VOTO porque no procede CASARLA”.

El Tribunal de Garantías Constitucionales, en esta resolución, ha establecido el principio de que no se necesita poder para interponer la acción de amparo cuando existe imposibilidad del agraviado para apersonarse él mismo. El voto singular de dos magistrados insiste en que debe ratificarse la acción por parte del propio afectado, pero en este caso el Tribunal de Garantías Constitucionales parece encontrar un argumento de hecho para no requerirlo, y es que la agraviada se halla fuera del país. En este sentido, los elementos que ha considerado textualmente el Tribunal en su fallo son los siguientes: “la Corte Suprema, en sentencia de seis de febrero próximo pasado, con lo expuesto en el dictamen fiscal, declara nula la resolución recurrida, insubsistente todo lo actuado e inadmisibles la acción de amparo. La sentencia se fundamenta en que el poder presentado por doña Manuela Ruiz de Romero, de un lado, no se encuentra arreglado a ley por no haberse legalizado en Lima la firma de la Vicecónsul del Perú en Madrid, que legalizó la firma del notario ante quien se otorgó la escritura, y, de otro, que el poder se refiere, no al planteamiento de esta acción de amparo, ni es uno general para pleitos, sino a la interposición de otra acción, por lo que dicho poder, de ser considerado válido, sería insuficiente”.

De tal manera que podemos afirmar que, con conocimiento de hechos, el Tribunal decidió sentar el principio de la procedencia de la acción aún cuando no hubiera poder y cuando por imposibilidad material, no se hubiera podido aún hacer la ratificación de la interposición de la acción.

Finalmente, tenemos una resolución del año 1988, relativa al *tercerro del amparo* en los siguientes términos:

“Es claro, tal como aparece de los fallos de la segunda y la última

instancia, que el «Asentamiento Humano José Carlos Mariátegui», como beneficiario directo de la Resolución de Alcaldía número mil cuarenticuatro, de seis de junio de mil novecientos ochentiséis, contra la cual, precisamente, se dirige la acción de amparo de autos, constituye lo que en doctrina se denomina «el tercero del amparo», y, por ello, de conformidad con el artículo sexto del Título Preliminar del Código Civil, tenía –y tiene– pleno derecho para participar en la acción de amparo llegada en casación, de modo que la decisión del Juez de Primera Instancia de no aceptar su apersonamiento y de devolver, una y otra vez, sus escritos, viola el mencionado dispositivo y, así mismo, los derechos constitucionales de defensa [...]”. (Resolución del Tribunal de Garantías Constitucionales del 26 de setiembre de 1988 en la acción de amparo interpuesta por la Cooperativa de Vivienda Villa Mercedes Ltda. Contra el Alcalde del Concejo Provincial de Lima).

Lo importante, y correcto en nuestro criterio, de esta resolución, consiste en reconocer que la acción de amparo no tiene por todo protagonista al demandante y al demandado, sino que también pueden existir terceros que son legítimamente interesados de acuerdo con la norma correspondiente (la citada y aplicada aquí es el artículo VI del Título Preliminar del Código Civil), que pueden apersonarse y participar del proceso en virtud de dicho interés.

356. Artículo 200 inciso 3

«Artículo 200.- Son garantías constitucionales:

[...]

(55) El texto corresponde a la versión aprobada por la Ley 26470 del 09 de junio de 1995. El texto original del inciso c) decía: “La Acción de Hábeas Data, que procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los derechos a que se refiere el artículo 2, incisos 5, 6 y 7 de la Constitución”.

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

[...]» (55).

Antecedentes en la Constitución de 1979

Esta acción no tiene antecedente en la Constitución de 1979.

Análisis exegético.

El Hábeas Data tiene antecedentes legislativos desde la década de los años setenta en diversos países de Europa, pero ingresa al constitucionalismo vía la Carta del Brasil de 1988:

La Constitución brasileña de 1988 instrumentó un amparo específico, denominado «Hábeas data», destinado a asegurar a las personas el conocimiento de informaciones referidas a ellas, que constasen en registros o bancos de datos de entidades gubernamentales o de carácter público, y para rectificar tales datos (56).

Como resulta evidente, el surgimiento de esta institución tiene que ver con el notable adelanto que la tecnología ha tenido en los últimos años en el manejo de información, sobre todo el informatizado:

El Hábeas Data surge como respuesta al exceso del poder informático, el mismo que se ha agudizado por su gran desarrollo. Las computadoras, por la enorme cantidad de datos que pueden almacenar, son capaces de desnudar la vida privada de cualquier per-

(56) SAGÜÉS, Néstor Pedro. *Hábeas Data: su desarrollo constitucional*. VARIOS AUTORES. *Lecturas constitucionales andinas 3*. Lima, Comisión Andina de Juristas, 1994, p. 94.

sona. Como se trata de un fenómeno nuevo, la respuesta también es novísima. El tratamiento doctrinario data de la década del 70 (57).

Fernández Segado da de él este concepto:

A la vista de esta previsión constitucional, el «Hábeas data» ha sido conceptualizada como una acción civil, de naturaleza constitucional, para cuya interposición está legitimado quien sea titular del derecho amenazado o lesionado por la ilegalidad o abuso de poder, con la pretensión de obtener del órgano jurisdiccional una concreta decisión de satisfacción de la pretensión jurídica de acceso, rectificación o complemento o enmienda de los registros, informáticos o no (58).

Puede verse que los aspectos centrales que reconoce Fernández Segado en el Hábeas Data son:

- Que exista una ilegalidad o un abuso de poder en materia de los derechos constitucionales protegidos. No establece diferencias entre funcionarios y personas de Derecho privado por lo que tenemos que asumir que incorpora a ambos tipos.
- Se pretende acceso a los registros informáticos, con la finalidad de conocer lo que ellos dicen del sujeto. Toda persona tiene derecho a saber lo que de ella se dice en los registros de terceros.
- Se pretende rectificación o enmienda (para nosotros son la misma cosa), de lo que los registros informáticos digan sobre la persona, cuando ella estime que dicha información es equivocada.
- Se pretende complemento de la información existente sobre la persona en el registro, para que así la información escasa no sea una verdad a medias, o no conduzca a error en quien la recibe.

(57) MORALES GODÓ, Juan. *El derecho a la vida privada y el conflicto con la libertad de información*. Lima, Grijley, 1995, p. 242.

(58) FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. *La dogmática de los derechos humanos*. Lima, Ediciones Jurídicas, 1994, p. 281.

Juan Morales, a su turno, dice:

La concepción de Hábeas Data radica en el reconocimiento de que es la persona la que debe gobernar los datos que se recolecten respecto de ella, ya que los mismos constituyen una proyección de su personalidad. Es la garantía procesal-constitucional que tiene todo sujeto de derecho para conocer los datos o registros respecto de él que obren en bancos de datos computarizados o no, públicos o privados y con posibilidades de difusión. Este es el primer objetivo histórico del Hábeas Data.

Un segundo objetivo es la posibilidad de que la persona pueda actualizar los datos que figuran en los bancos o registros. Por ejemplo, si figura como procesado por algún delito o comprendido en un proceso de carácter administrativo, cuando ya fue absuelto penalmente o administrativamente; en estos casos la persona tiene derecho a actualizar los datos a fin de que se tenga una información completa y no parcial que lo perjudica.

Un tercer objetivo es la rectificación de datos incorrectos, falsos o inexactos, que obren en un banco o registro de datos, público o privado. Sería el caso de la persona que figura como que ha sido condenada a una pena determinada por un delito del cual fue acusada, sin embargo, es un dato falso porque había sido absuelta por sentencia ejecutoriada.

Un cuarto objetivo, importantísimo, es el derecho de suprimir datos referentes a lo que la doctrina denomina «información sensible», las que están referidas a aspectos de la vida privada, al honor y a la identidad de la persona, como por ejemplo la religión que profesa, raza, ideas políticas, conducta sexual, etcétera, y que pueden provocar discriminación de cualquier índole.

Un quinto objetivo del Hábeas Data, también, es el derecho a exigir confidencialidad respecto de datos que figuran en determinados registros; derecho a que no se divulguen determinados datos. Sería el caso en el que no pudiéramos exigir la supresión de dichos datos. Ejemplo de ello lo tenemos en los datos que tiene registrados la SUNAT. Este es el objetivo que ha resaltado la Constitu-

ción Peruana de 1993, aún cuando no se descarta, vía interpretación, el cumplimiento de los demás objetivos mencionados anteriormente (59).

Un tema central aportado por Morales Godo es el objetivo de que sea la persona la que gobierna los datos que existan sobre ella. Sostiene que la razón de ello es que son una proyección de su personalidad. Esto quiere decir, según entendemos, que la información sobre la persona es parte de ella misma considerada jurídicamente (que eso es precisamente la personalidad). En otras palabras, el ser humano, desde el punto de vista jurídico, no es solo él mismo sino la información que de él se proyecta. Es una idea correcta porque, siempre y en especial en el mundo moderno, las relaciones sociales que son las reguladas por el Derecho, se hallan poderosamente influidas por la información y la opinión que se tienen de cada persona.

Por otro lado, a los elementos encontrados en la cita de Fernández Segado, Morales Godo añade los dos últimos de su cita:

- La supresión de cierta información que se considere reservada a su privacidad. Es de hecho difícil controlar que no sea repuesta una vez borrada, pero en ese caso se estaría cometiendo el delito de resistencia y desobediencia a la autoridad previsto en el artículo 368 del Código Penal.
- La exigencia de confidencialidad, es decir, que la información que obra en el registro no sea divulgada.

Son dos elementos positivos que deben añadirse al acervo de derechos protegidos por el Hábeas Data.

Sagüés añade aún otros conceptos:

(59) MORALES GODO, Juan. *El derecho a la vida privada y el conflicto con la libertad de información*. Lima, Grijley, 1995, p. 241.

- El “Hábeas data finalista. Su meta es saber para qué y para quien se registran los datos” (60).
- El Hábeas data autoral: “Su propósito es inquirir acerca de quién obtuvo los datos que obran en el registro. Puede entonces auscultar acerca del productor, del gestor y del distribuidor de datos” (61).

También son elementos importantes a tener en cuenta para el tratamiento del Hábeas Data, si lo que se pretende es que los derechos constitucionales de la persona queden debidamente protegidos frente a la información que se pueda manejar de ella.

Si intentamos hacer un resumen de lo visto hasta aquí, podremos decir lo siguiente sobre el Hábeas Data:

- Debe ser una garantía constitucional establecida para proteger a la persona en lo que atañe a la relación con la información que ella requiera, o que de ella se tenga en los registros de cualquier naturaleza que existan, tanto públicos como privados.
- Debe operar en cuanto se conozca una ilegalidad o un abuso tanto en el procesamiento de la información y su distribución, como en la calidad de información de que se dispone.
- El Hábeas data debe servir para que el interesado obtenga lo siguiente:
 - a. Acceso a información pública disponible. Este acceso puede ser forzado debido a que la información con que cuenta el Estado,

(60) SAGÜÉS, Néstor Pedro. *Subtipos de Hábeas Data en el Derecho Argentino. Sus posibilidades en el peruano*. En *Scribas*. Revista de Derecho. Año I, N. 2. Arequipa, Instituto de Investigación Jurídico-Notarial, ¿diciembre de 1996?, p. 185.

(61) SAGÜÉS, Néstor Pedro. *Subtipos de Hábeas Data en el Derecho Argentino. Sus posibilidades en el peruano*. En *Scribas*. Revista de Derecho. Año I, N. 2. Arequipa, Instituto de Investigación Jurídico-Notarial, ¿diciembre de 1996?, p. 186.

como todo lo que hace el Estado, es para beneficio de las personas: el Estado no es un fin en sí mismo. El acceso a la información que tengan las personas de Derecho privado no puede ser forzado sin la voluntad de los detentadores, mientras no se trate de situaciones ilícitas.

- b. En relación a la información de que se disponga sobre la persona interesada, ésta tiene derecho a:
 1. Conocer la información que se tenga de ella. Este derecho, entendemos que debe ser respetado tanto por los registros públicos como por los privados y sin limitación: la persona debe saber la información que se tiene de ella.
 2. Rectificar la información equivocada que haya sobre la persona, es decir, que se registre las correcciones que sean necesarias.
 3. Que se complemente la información en caso que sea insuficiente o, inclusive, que induzca a error en quien accede a ella.
 4. Que se suprima la información que atenta contra la intimidad personal y familiar de la persona y que se ha dado en llamar *información sensible* en la teoría.
 5. Que se trate la información existente con confidencialidad, es decir, que no sea divulgada sino en los casos debidos o autorizados.
 6. Que se informe al interesado la finalidad que tendrá la información que se está guardando de él
 7. También, según vimos en Sagüés, se podrá pedir en ciertas hipótesis que se indique la fuente de la información, con la finalidad de conocer de donde proviene, quien la está transmitiendo. Siempre han existido, sin embargo, restricciones en este sentido cuando se trata de información periodística. Hay que recordar, además, que nuestra Constitución protege el secreto profesional en el inciso 18 del artículo 2.

De todos estos elementos, La Constitución peruana toma de manera textual los siguientes:

- Solicitud de información de entidades públicas, salvo las expresa-

mente excluidas por ley o por razones de seguridad nacional (Constitución, artículo 2 inciso 5).

- La confidencialidad de los registros existentes cuando se trate de información sensible, que afecte la intimidad personal y familiar (Constitución, artículo 2 inciso 6).

Sin embargo, nada impide que los demás elementos sean establecidos *jurisprudencialmente en virtud de la protección de la intimidad personal y familiar del inciso 7 del artículo 2*. Estimamos, no obstante, que ello debería ocurrir a través del amparo, no del Hábeas Data.

La Ley 26301 promulgada el 18 de abril de 1994, ha establecido vías previas, es decir, requisitos previos a la interposición de la acción, que son los siguientes:

“Ley 26301, artículo 5.- Para los efectos de las Garantías Constitucionales de Acción de Hábeas Data y Acción de Cumplimiento, además de lo previsto en el Artículo 27 de la Ley N 23506 y su Complementaria, constituye vía previa:

a) En el caso de la Acción de Hábeas Data basada en los incisos 5 y 6 del Artículo 2 de la Constitución Política del Estado el requerimiento por conducto notarial con una antelación no menor a quince días calendario, con las excepciones previstas en la Constitución Política del Estado y en la Ley;

[...]”.

En adición a las disposiciones constitucionales, la misma ley 26301 estableció una serie de normas de procedimiento tanto para el Hábeas Data como para la Acción de Cumplimiento. Sin embargo, fue hecha antes de la modificación constitucional realizada mediante la ley 26470 del 09 de junio de 1995, de modo que parte de sus disposiciones han quedado obsoletas.

Y, en relación al amparo, en realidad puede verse que lo que hoy protege el Hábeas Data, lo protegió antes él. Muchos autores consideran que el Hábeas Data no es necesario y que con una regulación especial

para el caso del tratamiento de la información, la garantía del amparo es suficiente:

“A nuestro juicio, todo hace pensar que lo más razonable resulta excluir el proceso de Hábeas data de la nueva Constitución, y regular su trámite procesal a través del proceso de amparo” (62).

Es una posición que resulta razonable y puede hasta simplificar las cosas por ahora. Sin embargo, es preciso notar que el avance en las técnicas de manejo informático es tan significativo en los últimos años, que probablemente sean necesarias figuras especiales, y con desarrollo propio muy ágil, las que tenga que establecer el Derecho para tratar todo el mundo de la información en el corto futuro. Esto nos inclina a considerar que el Hábeas Data debe permanecer y adquirir su propia proyección.

357. Artículo 200 inciso 4

«Artículo 200.- Son garantías constitucionales:

[...]

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

[...].».

(62) ABAD YUPANQUI, Samuel B. *Hábeas Data y conflicto entre órganos constitucionales: dos nuevos procesos constitucionales*. VARIOS AUTORES. *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios*. Lima, Comisión Andina de Juristas, 1994, p. 281.

Antecedentes en la Constitución de 1979

En la Constitución de 1979, este inciso que comentamos tenía el siguiente antecedente:

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

1. Declarar, a petición de parte, la inconstitucionalidad parcial o total de las leyes, decretos legislativos, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales que contravienen la Constitución por la forma o por el fondo.

[...]”.

El sentido de la norma es igual en ambas Constituciones: proveer acción para garantizar la supremacía de la Constitución. Técnicamente hablando, la Constitución de 1993 ha establecido, precisamente, que *procede contra las normas que tienen rango de ley*, y ha añadido los nombres que faltaban en la Constitución de 1979: decretos de urgencia, tratados y reglamentos del Congreso.

Análisis exegético

La Constitución ha establecido la Acción de Inconstitucionalidad que tiene como finalidad perseguir la declaración de invalidez con carácter general de la norma con rango de ley que contravenga a la Constitución.

La *contravención* de la Constitución tendrá que ser una incompatibilidad en términos de exclusión: el mandato de la Constitución y el de la Ley deben ser incompatibles entre sí. Fundamos esta afirmación en el texto del segundo párrafo del artículo 138 de la Constitución que, aunque se refiere al sistema de control difuso, no concentrado como es el caso que ahora tratamos, tiene las mismas reglas de interpretación porque las inconstitucionalidades son tales no importando la vía en la que se realice el proceso de aplicación de Derecho. Por consiguiente, los términos *contravención* del artículo que ahora comentamos, y el de *incompatibilidad* del artículo 138, deben ser concordados y aplicados sistemáticamente

como un solo concepto. En realidad, es una deficiencia técnica de la Constitución utilizar estos dos términos diferentes para el mismo fenómeno.

Adicionalmente, la ley 26435 del 06 de Enero de 1995, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, establece lo siguiente como criterio hermenéutico de análisis de la constitucionalidad:

“Ley 26435, artículo 22.- Para apreciar la constitucionalidad o la inconstitucionalidad de las normas mencionadas en el Artículo 20, el Tribunal considera, además de los preceptos constitucionales las leyes que dentro del marco constitucional, se hayan dictado para determinar la competencia o las atribuciones de los órganos del Estado”.

El sentido de esta norma debe ser el de tomar en cuenta las precisiones de las normas de desarrollo constitucional, a fin de determinar si otras nuevas leyes son sistemáticamente compatibles con la Constitución y la manera como ha sido desarrollada. Sin embargo, no podrá ser entendida en el sentido que el contenido de las leyes de desarrollo constitucional determina también la declaración o no de inconstitucionalidad de las nuevas leyes que se dicten porque determina, a su vez, el significado de la Constitución. La constitucionalidad sólo se mide en relación a la Constitución misma. Esta aclaración es particularmente importante ahora que el Congreso ha decidido emitir leyes de *interpretación auténtica* que pretenderían ser normas de determinación de los contenidos constitucionales. Como hemos sostenido en esta obra, creemos que no existen leyes de interpretación auténtica de la Constitución.

La inconstitucionalidad se declara por la forma o por el fondo. Por la forma, cuando no se discute la incompatibilidad de la ley con las disposiciones de contenido de la Constitución, pero sí existe incompatibilidad con las reglas constitucionales de procedimiento formal, por ejemplo, para tomar la decisión misma. Son casos de incompatibilidad por la forma, por ejemplo, el emitir decretos legislativos sin delegación de atribuciones; el aprobar normas de ley orgánica por ley común; el pretender la vigencia de una ley con la que no se han cumplido los requisitos establecidos de iniciativa, aprobación, promulgación o publicación.

La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional establece ciertas cir-

cunstancias en las que se puede declarar la inconstitucionalidad por la forma:

“Ley 26435, artículo 21.- Son inconstitucionales las normas enumeradas en el artículo precedente, en la totalidad o en parte de sus disposiciones, en los siguientes supuestos:

[...]

2. Cuando no hayan sido aprobadas o promulgadas o publicadas en la forma prescrita por la Constitución.

Asimismo el Tribunal puede declarar inconstitucionales por contravenir el Artículo 106 de la Constitución las normas de un decreto legislativo, decreto de urgencia o ley que no haya sido aprobada con el carácter de orgánica, en el caso de que dichas disposiciones hubieren regulado materias reservadas a ley orgánica o impliquen modificación o derogación de una ley aprobada con tal carácter”.

Estas normas son válidas y correctas. Deberán ser observadas. Sin embargo, no son ni pueden ser taxativas porque las leyes no pueden determinar el universo de las inconstitucionalidades. En este sentido, podrá muy bien el Tribunal Constitucional declarar inconstitucionalidad de forma por alguna causal que, en efecto sea una incompatibilidad con la Constitución, aunque no esté contenida en el artículo antes transcrito.

La inconstitucionalidad por el fondo tiene que ver con un mandato de la norma con rango de ley, que es incompatible con un mandato de fondo de la Constitución.

Las normas que pueden ser atacadas a través de la Acción de Inconstitucionalidad están en el inciso 4 del artículo 200 de la Constitución y también en el artículo 20 de la Ley 26435. Son las siguientes:

- Las leyes, que son las normas aprobadas por el Congreso y debidamente promulgadas, bien por el Presidente de la República, bien por el Presidente del Congreso según las atribuciones respectivas, y que una vez publicadas han quedado perfectas. Como hemos visto, particularmente al tratar del caso de las medidas cautelares dictadas

por algunos jueces contra proyectos de ley en trámite de aprobación, a propósito de la existencia de acciones de amparo interpuestas, un proyecto de ley no es norma jurídica, ni lo es tampoco un proyecto aprobado pero no promulgado o no publicado. Sólo luego de todos estos actos podrá interponerse la acción de inconstitucionalidad.

- Los decretos legislativos que son normas de rango de ley que aprueba el Poder Ejecutivo por delegación del Legislativo, según el artículo 104 de la Constitución. Hay que recordar, sin embargo, que los artículos 80 y 81 de la Constitución, autorizan a publicar por Decreto Legislativo, sin delegación, el Presupuesto y la Cuenta General en ciertas circunstancias. También estos decretos podrán ser impugnados por la acción de inconstitucionalidad.
- Los Decretos de Urgencia que son los aprobados por el Poder Ejecutivo en virtud de la autorización que le otorga el inciso 19 del artículo 118 de la Constitución. Estos decretos de urgencia tienen sus requisitos en tal inciso: deben versar sobre materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso. Si alguno de estos elementos falta, el decreto de urgencia será inconstitucional.
- Los tratados. Aquí, la Ley 26435 hace una precisión importante no establecida en la Constitución, pero que no es inconstitucional porque no resulta incompatible con ella. Dice lo siguiente:

“Ley 26435, artículo 20.- Mediante el procedimiento de declaración de inconstitucionalidad regulado en este Título, el Tribunal garantiza la primacía de la Constitución; y declara si son constitucionales o no, por la forma o por el fondo, las siguientes normas que sean impugnadas:

[...]

4. Los tratados internacionales que hayan requerido o no la aprobación del Congreso conforme a los Artículos 56 y 57 de la Constitución;

[...]”.

De manera que todos los tratados internacionales, sean aprobados por el Congreso o por el Presidente de la República, son impugnados a través de la Acción de Inconstitucionalidad, no de la acción popular contenida en el inciso 5 del mismo artículo 200 de la Constitución que venimos comentando. En nuestro criterio esto es un error del Constituyente porque una norma aprobada por el Presidente de la República no tiene rango de ley, salvo que la potestad legislativa le haya sido delegada (decreto legislativo) o que se haya establecido un procedimiento de dictadura constitucional (decreto de urgencia). La aprobación de tratados por el Presidente no es verdaderamente ninguno de los dos casos y, por consiguiente, la norma del caso no tiene rango de ley dentro del Derecho nacional sino de norma ejecutiva. El hecho que se interponga contra dicho tratado la acción de inconstitucionalidad, tampoco lo convierte en ley, en nuestro criterio, como a su turno no se vuelve ley la ordenanza porque contra ella se interponga la misma acción.

- Los reglamentos del Congreso, dice la Constitución en el artículo 200 inciso 4, a pesar que en el artículo 94 habla de *reglamento* en singular. Este error puede deberse al hecho que antes, cuando el Congreso era bicameral, existían tres reglamentos: de Congreso, del Senado y de la Cámara de Diputados. Siendo ahora unicameral, tiene que hablarse en singular. De otro lado, es impensable que tengan que ser sometidos a acción de inconstitucionalidad aún los reglamentos administrativos del Congreso (Reglamento de personal, etc.). Es obvio que la referencia está hecha al único reglamento aprobado por el Pleno con fuerza de ley, de acuerdo al artículo 94 de la Constitución.
- Las normas regionales sometidas a la acción de inconstitucionalidad tendrán que ser determinadas en las leyes de regionalización. En la Constitución no hay indicio alguno de cuáles serían ni que alcances tendrían.
- Las ordenanzas municipales, que son las autorizadas por la respectiva ley de municipalidades (ver el comentario a la parte de gobiernos locales, particularmente al artículo 191). Pueden ser ordenanzas

de municipios provinciales o distritales. Para interponer la acción contra ellas, provisto que hay municipios de muy poca población, hay una regla especial para el número de firmas necesario en el artículo 203 inciso 5 de la Constitución.

El efecto de declarar fundada una demanda de inconstitucionalidad de las leyes está previsto en el artículo 204 de la Constitución:

“Constitución, artículo 204.- La sentencia del Tribunal que declara la inconstitucionalidad de una norma se publica en el diario oficial. Al día siguiente de la publicación, dicha norma queda sin efecto.

No tiene efecto retroactivo la sentencia del Tribunal que declara inconstitucional, en todo o en parte una norma legal”.

Sólo destacamos, aquí, que este artículo está íntimamente conectado al mandato del artículo 51 de la Constitución. En cierta medida, el inciso 4 del artículo 200 de la Carta, es la llave de seguridad, la sanción para el incumplimiento del artículo 51.

Los temas orgánicos y de funcionamiento del Tribunal Constitucional, a propósito de la tramitación de las acciones de inconstitucionalidad, son desarrollados en el comentario del artículo 202 inciso 1.

358. Artículo 200 inciso 5

«Artículo 200.- Son garantías constitucionales:

[...]

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

[...]».

Antecedentes en la Constitución de 1979

El inciso que comentamos tiene el siguiente antecedente en la Constitución de 1979:

“Artículo 295.- [...]”

Hay acción popular ante el Poder Judicial, por infracción de la Constitución o la ley, contra los reglamentos y normas administrativas y contra las resoluciones y decretos de carácter general que expiden el Poder Ejecutivo, los gobiernos regionales y locales y demás personas de derecho público”.

Con diferente redacción, el artículo 200 inciso 5 de la Constitución de 1993 y el último párrafo del artículo 295 de la Constitución de 1979 mandan exactamente lo mismo.

Análisis exegético

Esta garantía denominada Acción Popular, se dirige contra normas de rango inferior al de la ley, que contravienen, es decir que son incompatibles, a sus normas superiores (de rango constitucional y de rango de ley) por la forma o por el fondo. Se aplican a estos aspectos todos los comentarios oportunamente hechos a la manera de declarar inconstitucional una norma de rango de ley (ver el comentario al artículo 200 inciso 4 de la Constitución).

Las normas que pueden ser atacadas mediante esta acción deben tener todas un rasgo común: tienen que ser *normas generales*, concepto que contrasta con el de *normas particulares*.

Norma general es aquella que ha sido destinada, formalmente, a cualquiera que cumpla el supuesto de la norma. No puede identificarse, a priori y a partir del texto mismo, quién deberá cumplirla o para quién está dictada. Es tan norma general la que manda que todo peruano mayor de dieciocho años se inscriba en el Registro Electoral (afecta a doce millones de personas), como la que manda que el Presidente de la República pueda ser reelegido (afecta, a lo sumo, a diecinueve ciudadanos en un siglo).

Norma particular, por el contrario, es aquella cuyo destinatario puede ser identificado del texto mismo de la norma. Son normas particulares todos los actos administrativos que versan sobre derechos de personas: multas, declaración de un derecho determinado, concesiones, autorizaciones, etc.

De aquí podemos fácilmente darnos cuenta que la Acción Popular no versa sobre actos administrativos. Para ellos está contemplada la acción contencioso administrativa del artículo 148 de la Constitución.

¿Cuáles son las normas que podemos enumerar como sujetas a la Acción Popular:

- Todos los decretos y resoluciones (los reglamentos se aprueban por Decreto Supremo), que emite el Poder Ejecutivo de acuerdo a sus atribuciones establecidas en el inciso 8 del artículo 118 de la Constitución que establece:

“Constitución, artículo 118.- Corresponde al Presidente de la República:

[...]

8.- Ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas; y, dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones.

[...]”.

- Las normas administrativas (decretos y resoluciones) que emitan los gobiernos regionales si las leyes a darse en el futuro les autorizan a ello, y las del mismo tipo que sí están autorizados a dictar los municipios (ver nuestros comentarios a los artículos 51 y 191 de la Constitución).
- Las normas generales que pueden dictar muchos otros órganos. En la Constitución están expresamente autorizados a ello el Banco Central de Reserva (artículo 84 de la Constitución) y la Oficina Nacional de Procesos Electorales (artículo 186 de la Constitución).

- Las leyes autorizan a muchas otras instituciones públicas a dictar normas generales. En todos esos casos, estaremos ante disposiciones que pueden ser impugnadas por la vía de la acción popular.

La Ley 24968, promulgada el 20 de diciembre de 1988, que contiene la Ley Procesal de la Acción Popular, dice que puede interponerse la acción inclusive contra las normas aún cuando no hayan sido publicadas:

«Ley 24968, artículo 5.- Es admisible la demanda de acción popular, contra las normas formalmente aprobadas que no han sido aún publicadas oficialmente, siempre que del conocimiento extraoficial de las mismas se prevea que lesionan o amenazan con lesionar el orden constitucional y/o legal o contravenir el principio de jerarquía normativa. La subsanación del contenido de la norma, efectuada antes de su publicación, deja sin efecto la demanda».

En nuestro criterio esta es una disposición equivocada porque la norma no tiene validez antes de su publicación y, por consiguiente, no es norma jurídica (ver la parte final del artículo 51 de la Constitución). El hecho que la ley haya sido aprobada antes de la Carta que nos rige no afecta en lo más mínimo la observación porque la disposición sobre la exigencia de publicación de las normas jurídicas para su validez también se encontraba en el artículo (ver el artículo 87 de la Constitución de 1979).

Además, existe una razón práctica: si la norma no se ha publicado ¿cómo puede conocerse su texto? Esta pregunta no tiene respuesta que no sea oficiosa y en base a ello es difícil pensar que pueda interponerse una acción seriamente. Sin embargo, estando la norma vigente, la impugnación antes de la publicación está legitimada.

El efecto de esta acción consiste en que, si es declarada fundada, se invalida la norma impugnada con carácter general.

Los artículos 22, 25 y 26 de la Ley 24968, promulgada el 20 de Diciembre de 1988, que contiene la Ley Procesal de la Acción Popular, regulan este aspecto:

«Ley 24968, artículo 22.- La sentencia que ampara la acción popular, a partir de la fecha que quedó consentida o ejecutoriada, determina la

inaplicación total o parcial, según corresponda y con efectos generales, de la norma materia del proceso cuya inconstitucionalidad o ilegalidad se haya declarado. La sentencia tiene valor desde el día siguiente de su publicación».

«Ley 24968, artículo 25.- las sentencias recaídas en los procesos de acción popular tendrán valor de cosa juzgada; no tienen efecto retroactivo y no permitirán revivir procesos fenecidos».

«Ley 24968, artículo 26.- La sentencia denegatoria de la acción popular impide la interposición de una nueva acción fundada en la misma infracción.

Las sentencias recaídas en los procesos de acción popular constituyen normas prohibitivas para que cualquier órgano del Estado, bajo responsabilidad, emita nueva norma con contenido parcial o totalmente idéntico a la derogada por mandato judicial, en tanto no sea derogada o modificada la norma constitucional o legal infringida».

359. Artículo 200 inciso 6

«Artículo 200.- Son garantías constitucionales:

[...]

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

[...]».

Antecedentes en la Constitución de 1979

La acción no tiene antecedente en la Constitución de 1979.

Análisis exegetico

La garantía denominada Acción de cumplimiento tiene como objeto que las normas jurídicas y los actos administrativos se cumplan. Dice Torres y Torres Lara:

Otra novedad importante es la Acción de Cumplimiento (art. 200 Inc.6). Consideramos que su importancia puede ser resumida según una breve conversación que tuvimos con el constitucionalista colombiano, Dr. Luis Carlos SÁCHICA, quien me dijo: cambiaría toda una Constitución por este mecanismo. Por que? Porque tenemos muchas leyes, pero el problema es que no se cumplen. En efecto, en el Perú alguien dijo, «tenemos 25,000 leyes pero falta una que diga que las 25,000 se cumplan», porque el problema es que, hay infinidad de normas pero incumplimiento permanente. La creación de este nuevo instituto, es más importante que cualquier otra norma de la Constitución, porque permitirá que cuando obtenemos una resolución o exista una disposición que debe cumplirse y que generalmente en nuestro país no se cumple, tengamos un procedimiento ágil, de exigencia, de cumplimiento de la norma, bajo responsabilidad (63).

Puede verse que la intención es interesante: las normas no se cumplen y éste será un proceso, se entiende rápido, en el cual la autoridad judicial ordena el cumplimiento de lo mandado en el Derecho, sea por una norma general que se aplica concretamente a determinada persona, sea por un acto administrativo que ya ha sido emitido y que hay autoridades renuentes a poner en ejecución.

Se supone que el derecho que se ejercita a través de la acción de cumplimiento es actual y probado. Actual porque ya se tiene, probado porque a la demanda de acción de cumplimiento deberá adjuntarse la documentación que lo acredita. Si el derecho está en discusión, o si le faltan elementos para quedar perfeccionado, o si la situación de actualidad

(63) TORRES Y TORRES LARA, Carlos. *La nueva Constitución del Perú*. 1993. Lima, Asesorandina S.R.L., 1993, p. 29.

no puede quedar fehacientemente probada, entonces no será posible declarar fundada la demanda.

La ley 26301 del 02 de mayo de 1994, destinada a regular el Hábeas Data, estableció que la Acción de cumplimiento se regiría por sus normas en lo que le fuesen aplicables, hasta que se dicte la ley adecuada:

“Ley 26301, artículo 4.- Las disposiciones contenidas en los artículos anteriores serán también de aplicación a la tramitación de la garantía constitucional de la Acción de Cumplimiento de que trata el inciso 6) del artículo 200 de la Constitución Política del Estado, en tanto no se expida la correspondiente ley de desarrollo de la materia. En tal caso, será de aplicación lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 23506, cuando fuera el caso».

Como la ley que regule integralmente la acción de cumplimiento aún no ha sido emitida al escribir estas páginas, no hay más elementos de juicio para tratar este dispositivo.

360. Artículo 200 párrafos finales

«Artículo 200.-

[...]

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

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

Cuando se interponen acciones de esta naturaleza en relación con derechos restringidos o suspendidos, el órgano jurisdiccional competente examina la razonabilidad y la proporcionalidad del acto restrictivo. No correspon-

de al juez cuestionar la declaración del estado de emergencia ni de sitio.»

Antecedentes en la Constitución de 1979

Estas normas carecen de antecedente en la Constitución de 1979.

Análisis exegético

El artículo, en su parte final, establece que habrá una ley orgánica que regule a las garantías y los efectos de la declaración de incompatibilidad de las normas inferiores respecto de las superiores. Esto quiere decir que es una ley que debe dar el Congreso pues, de acuerdo a las normas constitucionales no puede ser delegada (ver la concordancia de los artículos 101 y 104 de la Constitución). También quiere decir que deberá ser aprobada por más de la mitad del número de miembros del Congreso.

Esta ley deberá sustituir a la 23506 y sus modificatorias, actual ley de Hábeas Corpus y Amparo, que tiene decenio y medio de vida y fue concebida con la Constitución de 1979, bajo la cual no existían ni la Acción de Cumplimiento ni el Hábeas Data.

Es urgente que esta norma sea aprobada pues así tendremos claridad tanto en las finalidades, como en las reglas procesales aplicables a todas las garantías. También contribuirá a aclarar el sentido en que se utilizará la Acción de Cumplimiento, que es la más reciente innovación en este ámbito del Derecho Constitucional.

La parte final regula el vínculo entre el Hábeas Corpus y el Amparo, de un lado, y el régimen de excepción del otro. Originalmente, la regla establecida en la Ley 23506 era que ambas garantías eran suspendidas mientras estaba decretado el régimen de excepción:

“Ley 23506, artículo 38.- No proceden las acciones de Hábeas Corpus y Amparo respecto de las garantías y derechos señalados específicamente en el artículo 231 de la Constitución Política, durante el tiempo de su suspensión”.

Luego, si nos mantenemos en el rango de ley(64), fue la número 25398, promulgada el 06 de febrero de 1992 la que atenuó este rigor en los siguientes términos (aún bajo la Constitución de 1979; de allí la referencia al artículo 231 que, en la Constitución de 1993 es el 137):

“Ley 25398, artículo 29.- Decretados cualesquiera de los regímenes de excepción establecidos en el artículo 231 de la Constitución Política, los jueces tramitarán las acciones de garantía sólo en los casos:

a) Si se interpone la acción en defensa de derechos constitucionales que no han sido suspendidos; y

b) Si tratándose de derechos suspendidos, éstos no tienen relación directa con la conducta del agraviado o afectado».

Se estableció así el principio del control judicial de las decisiones de la autoridad dentro del régimen de excepción. Dice Francisco Eguiguren sobre las diversas alternativas de control que pueden presentarse:

Pueden así distinguirse, de manera esquemática, tres posiciones o tendencias en el tratamiento de este problema:

a) La primera consiste en la denominada tesis negativa, que considera que tanto la declaración del estado de excepción como los actos de aplicación de éste por las autoridades, constituyen cuestiones políticas de emergencia, aunque eventualmente el Hábeas Corpus fuera admitido y tramitado, jamás resultará eficaz para evaluar o corregir las situaciones o violaciones de derechos producidas en dicho período.

b) La segunda tesis, conocida como del contralor judicial parcial postula la posibilidad y necesidad de una revisión o evaluación judicial limitada a los casos concretos de actos de aplicación del

(64) Antes, un reglamento de la Ley 23506 aprobado por Decreto Supremo 024-90-JUS del 07 de diciembre de 1990, había ya cambiado los términos permitiendo la utilización de las garantías durante el régimen de excepción, pero era una abierta irregularidad pues iba contra el texto de la ley.

estado de excepción, permitiendo apreciar y corregir las conductas de las autoridades que configuren restricciones indebidas o excesivas a los derechos de los ciudadanos durante la vigencia del período de emergencia.

Es así, por ejemplo, como ante la interposición de un Hábeas corpus en demanda de protección de la libertad por una detención dispuesta por la autoridad política o policial, el juez podrá realizar *un examen de la razonabilidad de dicha medida, análisis que supone evaluar:*

- 1) El vínculo de causalidad existente entre los motivos y fines que llevaron a adoptar el estado de excepción, en relación a los fundamentos que sirven de sustento a la detención impuesta al ciudadano. De modo que si la emergencia fue declarada para enfrentar y prevenir actos terroristas, ella no puede servir para justificar a su amparo la detención de sospechosos de delitos comunes o la privación prolongada de la libertad del autor de un robo sin ponerlo a disposición de la autoridad judicial.
- 2) la proporcionalidad de la medida de detención, a la luz de los motivos de la declaratoria de emergencia, en relación a la conducta del detenido o a las circunstancias que motivaron la privación de su libertad. Se trata así de evitar los excesos en que por desviación o abuso de poder puedan incurrir las autoridades durante la vigencia del estado de excepción, preservando el necesario equilibrio y el correlato de equidad que debe existir entre la medida de arresto y las condiciones particulares del caso.

c) la tercera posición como el contralor judicial amplio o completo, postula la posibilidad de que el juez no sólo efectúe el análisis de razonabilidad de los actos de aplicación del estado de excepción, sino que también *examine (para el caso concreto) la legitimidad de la declaratoria de emergencia.* Ello, en general, supone apreciar si el decreto que instaura el régimen excepcional se ajusta a los requisitos previstos por la Constitución, tales como invocación de una causa habilitadora prevista por la Carta (perturba-

ción del orden interno, por ejemplo), sujeción de la decisión a los límites permitidos en cuanto a los derechos posibles de restricción, al respecto de los ámbitos temporales y territoriales de extensión de la medida, a su dictado por la autoridad competente, etc. No implica el pronunciamiento judicial sobre la conveniencia, oportunidad o adecuación fáctica de la decisión de decretar la emergencia (65).

La importancia para el Derecho Internacional de que el Hábeas Corpus opere en los regímenes de excepción, es resaltada por O'Donnell en las siguientes citas:

- El Comité Internacional ha dicho lo siguiente:

“Las decisiones del Comité que han condenado violaciones al derecho al Hábeas Corpus han versado esencialmente sobre dos tipos de situaciones. En primer lugar, el Comité ha considerado violatoria del Pacto la legislación que excluye de esa garantía a determinadas situaciones, como por ejemplo la detención por razones de seguridad nacional. En segundo lugar, en opinión del Comité, la detención incomunicado puede constituir una violación del derecho de impugnar ante la justicia la legalidad de una detención mediante el recurso de Hábeas Corpus, además de transgredir el derecho de toda persona privada de libertad a un trato humano y, tratándose de un acusado, su derecho a preparar la defensa con asistencia de un abogado, como vimos en los capítulos 2 y 5” (66).

- Por su parte, la Comisión Interamericana ha establecido:

“La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva ya mencionada, declaró que la vigencia de la garantía de Hábeas Corpus no puede ser interrumpida por motivo de un estado de excepción, ni como medida para la protección de la integri-

(65) EGUIGUREN P., Francisco. *Los retos de una democracia insuficiente*. Lima, Comisión Andina de Juristas y Fundación Friedrich Naumann, 1990, p. 113.

(66) O'DONNELL, Daniel. *Protección internacional de los derechos humanos*. Lima, Comisión Andina de Juristas, 1988, p. 136.

dad personal, ni como instrumento para la protección de la libertad personal” (67).

Lo que ha hecho la Constitución en sus párrafos finales del artículo 200, es reconocer exactamente esta doctrina y autorizar el uso de las garantías durante el régimen de excepción (tanto el Estado de Emergencia, como el de sitio).

En estos casos, el juez revisará la razonabilidad y proporcionalidad de la medida y en virtud de ello amparará o no la acción interpuesta. Los elementos conceptuales para cada uno de estos conceptos han sido aportados líneas arriba.

Lo que sí es un principio es que el juez no puede cuestionar la declaración del régimen de excepción que es de por sí una medida política encomendada al Poder Ejecutivo. Dar cabida a la crítica jurisdiccional de la declaración de estados de emergencia o de sitio, tendría efectos negativos en torno a una atribución del Ejecutivo que es netamente política.

El criterio de razonabilidad puede verse analizado en el siguiente caso jurisprudencial que data del año 1983:

“[...] don Luis Alberto Del Carpio Fernández fue detenido por el Guardia Civil Gilberto Rodríguez Alegría, el once de junio del presente año a las diez y media de la mañana y llevado a la Comisaría Central de Chimbote quedando a disposición del Comisario Jorge Anaya Palacios; manifiesta el Mayor Comisario Jorge Anaya a fojas cinco que detuvo a Luis Alberto Del Carpio por disposición del Fiscal Provincial Adjunto en lo Penal doctor Manuel Arroyo Ramírez, ante delito de estafa; pero el Fiscal Adjunto, doctor Arroyo indica a fojas trece que esto no es verdad, que él sólo se concretó a denunciar a Luis Alberto Del Carpio ante el Guardia Civil Gilberto Rodríguez por falta contra el patrimonio, en su agravio al haber sido engañado en la compostura del televisor de su hogar, pero no dispuso ninguna detención como Fiscal [...] en el presente

(67) O'DONNELL, Daniel. *Protección internacional de los derechos humanos*. Lima, Comisión Andina de Juristas, 1988, p. 137.

caso Luis Alberto Del Carpio no ha sido detenido en la comisión de un delito flagrante, ni pesaba contra él orden de detención emanada de Juez competente; que el Decreto Supremo número cero cero dos ochentitrés IN del Treinta de Mayo de mil novecientos ochentitrés, que suspende la garantía establecida en el inciso veinte -G del artículo segundo de la Constitución Política del Perú sólo es de aplicación para los casos de sabotaje con la finalidad de interrumpir el servicio eléctrico interconectado de la República, con el fin de capturar a los culpables, como se desprende del mismo considerando de la Norma Legal acotada, mas no para aplicarla en forma indiscriminada contra todos los ciudadanos; porque tal hecho importaría crear un poder policial omnímodo durante el estado de Emergencia en toda la República, y que podrían fomentarse abusos como el del presente caso, y lo que es peor crear un caos mayor que el que la Norma Legal quiere remediar [...]”. (Resolución del Segundo Juzgado de Instrucción de la Provincia del Santa, Chimbote, del 27 de julio de 1983 en el Hábeas Corpus interpuesto por Luis del Carpio Fernández contra el Mayor Comisario de la Guardia Civil Jorge Anaya Palacios).

Como dice la parte final del texto transcrito, en este caso se trata del abuso manifiesto de privar de su libertad a una persona como represalia por el mal resultado de un contrato privado de reparación de un televisor, entre el agraviado y un fiscal. Sea que éste haya dado la orden para que se le detuviera, sea que éste sólo haya denunciado y el comisario por propia cuenta lo haya detenido, el fenómeno es para el agraviado el mismo: un abuso del poder de policía para afectar indebidamente su libertad.

La resolución jurisdiccional vincula las detenciones que es posible hacer, a la razón de ser del estado de emergencia según las partes considerativas del Decreto Supremo que lo establece. De esta manera, introduce lo que en el Derecho se denomina el criterio de *razonabilidad* para evaluar la conducta de la autoridad pública. Como puede verse, ya desde esta época se hacía control de la actuación de la fuerza pública a través del Hábeas Corpus en situaciones declaradas de emergencia.

En 1987, existe también una resolución que establece la necesidad del control de razonabilidad y proporcionalidad de la actuación de la autoridad:

“[...] en lo atinente al Estado de Emergencia decretado por el Supremo Gobierno, debe precisarse lo siguiente: uno: que por decreto supremo número cero cero dos-ochentiséis-IN, de siete de febrero de mil novecientos ochentiséis, y los que han venido sucediéndose hasta el que ahora nos rige: número cero catorce ochentisiete-IN, de veintidós de mayo de mil novecientos ochentisiete, el motivo que determinó la suspensión de determinados derechos y la declaración del Estado de Emergencia fue el incremento de los actos de violencia en Lima y Callao y su continuación hasta la actualidad; dos: que es obvio que cuando dichas normas dicen «actos de violencia», se refiere exclusivamente a todos aquellos comportamientos delictivos que inciden en la Seguridad Pública, la Tranquilidad Pública, y Contra los Poderes del Estado y la Autoridad de la Constitución, debidamente definidos en el Código Penal y Leyes especiales: específicamente, por su gravísima presencia, los delitos de terrorismo; tres: que, por consiguiente, están al margen del régimen de excepción los demás delitos comunes, respecto de los cuales permanecen inalterables los derechos y garantías constitucionales, relievándose que el inciso a) del artículo doscientos treintiuno de la Constitución sólo faculta la declaración del Estado de Emergencia en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la nación, y que los Decretos Supremos en comento sólo se han amparado en los «actos de violencia»; cuarto: que todo lo expuesto importa asumir la teoría del contralor judicial parcial, por lo cual la declaración misma del estado de emergencia no es justiciable, pero corresponde un examen de razonabilidad sobre una medida concreta adoptada por la autoridad en dos aspectos: la relación entre la garantía afectada y la situación que había originado la declaración del Estado de emergencia, y la verificación con los fines perseguidos mediante la norma que declaraba dicho estado [...] que debe entenderse por razonabilidad el que conforme al principio republicano y democrático social de gobierno (artículo setentinueve de la Constitución) los actos legislativos y de gobierno en general deben ser racionales: los medios deben ser adecuados para la obtención de los fines propuestos; y, tratándose de suspensión de derechos constitucionales, el principio es –como dice Rafael Bielsa– que entre la causa generadora del Estado de Emergencia y el ejercicio del derecho que se restringe debe haber una relación de causalidad directa e inmediata [...]”.

(Resolución del Octavo Tribunal Correccional de Lima del 14 de setiembre de 1987 en el Hábeas Corpus interpuesto por Wilder

Teodosio Monzón Gonzales contra el Coronel PIP Jefe de la División de delitos contra la Vida el Cuerpo y la Salud).

La resolución se pronuncia clarísimamente por la validez del Hábeas Corpus para estudiar la razonabilidad y proporcionalidad de las decisiones de la fuerza pública durante los estados de emergencia declarados. Establece que debe estudiar las decisiones de la autoridad sin cuestionar en sí misma la decisión política de declarar el Estado de Emergencia.

La Corte Suprema ratificó este principio en una resolución de 1989 en la que hizo además referencia a las reglas de Derecho Internacional Público y a la interpretación de la Corte Interamericana:

“Que el Decreto Supremo número cero treintidós-ochentiocho-IN, de seis de setiembre último, prorrogó el Estado de Emergencia por sesenta días, entre otros, en la Provincia de Lima, suspendiéndose las libertades de tránsito, de domicilio, de reunión y personal, en armonía con el artículo doscientos treintiuno de la Constitución; libertades puntualizadas por los incisos nueve, siete, diez y veinte-G del artículo segundo de la Ley Fundamental, que en su Título Primero las considera derechos fundamentales de la persona, mientras que la acción de garantía está contemplada por el artículo doscientos noventicinco de la Carta Política, que en su Título Quinto la considera una Garantía Constitucional. 4 Que, conforme esta Judicatura estableció, en el caso Federación Nacional Minera con Subdirseg (expediente número diez-ochentiocho, de fecha veinticinco de octubre último), lo que se suspende al declararse el Estado de Emergencia es el derecho constitucional pero nunca la garantía procesal respectiva, de suerte que el derecho a la jurisdicción, que es inderogable, posibilita que el Poder Judicial aprecie si una restricción a un derecho fundamental suspendido es legítima y razonable; es fundamental a esta conclusión la Opinión Consultiva número cero ocho/ochentisiete de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que interpreta los alcances de la Convención Americana de Derechos Humanos, cuya vigencia en el Perú y categoría constitucional, se evidencia del artículo ciento cinco de la Constitución y de la ratificación respectiva tanto por Decreto-Ley número veintidós mil doscientos veintiuno y por la Décima Disposición Final de la Constitución. 5 Que esa Opinión Consultiva es de singular importancia porque traza el alcance de una Convención que obliga al Perú

y, como tal, determina una línea hermenéutica segura que permite reconducir la interpretación del artículo doscientos treintiuno del Código Político para concluir que no puede entenderse que lo que se impide es la utilización del Hábeas Corpus, que es una garantía indispensable tendiente a preservar la legalidad de una sociedad democrática [...]”. (Resolución de la Corte Suprema del 31 de Enero de 1989 en el Hábeas Corpus interpuesto por Jean Marie Mondet Isnard contra la Sub-DIRCOTE).

361. Artículo 201

«Artículo 201.- El Tribunal Constitucional es el órgano de control de la Constitución. Es autónomo e independiente. Se compone de siete miembros elegidos por cinco años.

Para ser miembro del Tribunal Constitucional, se exigen los mismos requisitos que para ser vocal de la Corte Suprema. Los miembros del Tribunal Constitucional gozan de la misma inmunidad y de las mismas prerrogativas que los congresistas. Les alcanzan las mismas incompatibilidades. No hay reelección inmediata.

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

Antecedentes en la Constitución de 1979

Los artículos de la Constitución de 1979 que constituyen antecedentes de éste que ahora tratamos, son los siguientes:

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

“Artículo 297.- Para ser miembro del Tribunal, se exigen los mismos requisitos que para ser Vocal de la Corte Suprema y probada ejecutoria democrática y en defensa de los Derechos Humanos. Le alcanzan las incompatibilidades del artículo 243. El período dura seis años. El Tribunal se renueva por tercios cada dos años. Sus miembros son reelegibles. No están sujetos a mandato imperativo. No responden por los votos u opiniones emitidos en el ejercicio de su cargo. No pueden ser denunciados ni detenidos durante su mandato, salvo los casos de flagrante delito y de acusación constitucional”.

Las diferencias entre la Constitución de 1979 y 1993 en este punto son las siguientes:

- La Constitución de 1979 denominaba al órgano como Tribunal de Garantías Constitucionales y la de 1993 lo llama Tribunal Constitucional.
- En la Constitución de 1979 el Tribunal tenía nueve miembros designados por los tres Poderes del Estado en alícuotas. En la de 1993 son todos nombrados por el Congreso son los dos tercios del número legal de miembros.
- En la Constitución de 1979 eran nueve miembros. En la de 1993 son siete.
- En la Constitución de 1979 los miembros eran reelegibles. En la de 1993 no lo son.
- En la Constitución de 1979 la elección se hacía para seis años. En la de 1993 para cinco.
- La Constitución de 1993 prohíbe elegir al Tribunal a los jueces o fiscales que no hayan dejado el cargo con un año de anticipación. La Constitución de 1979 no tenía norma similar.

Análisis exegetico

El artículo comienza estableciendo que el Tribunal Constitucional es el órgano de control de la Constitución. Esto quiere decir que *dice Derecho*, es decir, tiene *jurisdicción* máxima en materia de asuntos constitucionales en el país.

No quiere decir que nadie más pueda interpretar la Constitución, o que solo él pueda definir lo que es constitucional y lo que no. Por el con-

trario, en la medida que la Constitución es la norma suprema del Estado, cada persona y cada funcionario, tienen que tomar en cuenta sus mandatos para definir si están o no actuando debidamente.

Existe una norma expresa (el artículo 138 de la Constitución) que manda que los jueces prefieran la Constitución frente a las normas de inferior categoría que sean incompatibles con ella. Es un caso de jurisdicción en materia constitucional asignada a los magistrados judiciales.

El Congreso también tiene que interpretar la Constitución antes de dictar leyes, y tiene que adecuarlas a ella. Al desarrollar sus mandatos, tendrá que establecer normas cuya constitucionalidad siempre puede ser discutida, pero que en todo caso tienen presunción de validez hasta que se establezca lo contrario por los tribunales.

El Poder Ejecutivo y los demás órganos del Estado también toman en cuenta, e interpretan, la Constitución al ejecutar sus atribuciones.

Por ello, cuando el artículo 201 de la Constitución dice que el tribunal *es el órgano de control de la Constitución*, no prohíbe a los demás interpretarla; quiere decir que el Tribunal es la instancia suprema de control en el sentido que una vez que se pronunció, nadie puede ir contra su interpretación, incluidos el Poder Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

En materia de Acción de Inconstitucionalidad, el artículo 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, Ley 26435 promulgada el 06 de Enero de 1995, establece lo siguiente al respecto:

“Ley 26345, artículo 35.- Las sentencias recaídas en los procesos de inconstitucionalidad tienen autoridad de cosa juzgada, vinculan a todos los poderes públicos y producen efectos generales desde el día siguiente a la fecha de su publicación conforme al siguiente párrafo.

[...].”

Sobre los recursos que resuelve en materia de las demás garantías constitucionales, dice el artículo 42 de la misma ley:

“Ley 26435, artículo 42.- El Tribunal, al conocer de las resolucio-

nes denegatorias de las acciones de Hábeas Corpus, Amparo, Hábeas Data y de Cumplimiento, se pronuncia sobre el fondo y la forma del asunto materia de la litis.

Cuando el Tribunal estime que en el procedimiento cuya resolución ha sido sometida a su conocimiento ha habido quebrantamiento de forma, declara la nulidad de dicha resolución y la repone al estado que tenía cuando se cometió el error, y dispone la devolución de los autos al órgano judicial del que procede para que la sustancie con arreglo a derecho”.

En estos procesos, debido a las atribuciones que tiene, el Tribunal es instancia con asunción de jurisdicción y no simplemente un tribunal de casación. En otras palabras, tiene todas las atribuciones del juzgador en los procesos que llegan a él.

Sobre la atribución del Tribunal de resolver los conflictos de competencias asignadas constitucionalmente, dice la Ley Orgánica:

“Ley 26435, artículo 52.- La sentencia del Tribunal vincula a los poderes públicos y tiene plenos efectos frente a todos. Determina los poderes o entes estatales a que corresponden las competencias o atribuciones controvertidas y anula las disposiciones, resoluciones o actos viciados de incompetencia. Asimismo resuelve, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones jurídicas producidas sobre la base de tales actos administrativos.

Cuando se hubiera promovido conflicto negativo de competencias o atribuciones, la sentencia además de determinar su titularidad puede señalar, en su caso, un plazo dentro del cual el poder del Estado o el ente estatal de que se trate debe ejercitarlas.

El Diario Oficial *El Peruano* debe publicar las sentencias recaídas en los procesos sobre conflictos constitucionales de competencias y atribuciones”.

Finalmente, hay un mandato de seguir obligatoriamente las sentencias del Tribunal para todos los órganos jurisdiccionales:

“Ley 26435, primera disposición general.- Los Jueces y Tribunales

interpretan y aplican las leyes o toda norma con rango de ley y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos”.

Como se puede apreciar, en todas las atribuciones que tiene establecidas de acuerdo al artículo 202, el Tribunal tiene la última y definitiva palabra en materia de control de la Constitución, y todos los demás poderes deben respetar sus decisiones.

La Constitución da al Tribunal las características de autonomía e independencia. Esto quiere decir que sólo se halla sometido a la Constitución y las leyes: nada más debe influir en el criterio que adopte en sus resoluciones. Lo dice el artículo 1 de su Ley Orgánica:

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

[...].».

En la medida que el Tribunal administra justicia constitucional, como hemos visto, ejerce jurisdicción y, por consiguiente, debe aplicar siempre en los procesos que conduzca, las reglas sobre principios y derechos de la función jurisdiccional, establecidos en el artículo 139 de la Constitución.

Los siete miembros que lo componen son elegidos por cinco años. La forma de elección está determinada en la Ley Orgánica. Dice:

“Ley 26435, artículo 7.- El Tribunal está integrado por siete miembros, con el título de Magistrados del Tribunal Constitucional. Son designados por el Congreso mediante Resolución Legislativa, con el voto de los dos tercios del número legal de sus miembros.

Para tal efecto, el pleno del Congreso designa una Comisión Especial integrada por un mínimo de cinco y máximo de nueve Congresistas, respetando en lo posible la proporción de cada grupo parlamentario en el

Congreso, para encargarse de recibir propuestas y seleccionar a los candidatos que a su juicio merecen ser declarados aptos para ser elegidos.

La Comisión Especial publica en el diario oficial *El Peruano* la convocatoria para la presentación de propuestas. Asimismo, publica la relación de las personas propuestas a fin que se puedan formular tachas, las que deben estar acompañadas con prueba instrumental.

Declarados aptos uno o más candidatos, el Congreso procede a la elección mediante votación individual por cédulas. Son elegidos el Magistrado o los Magistrados, según el caso, que obtengan la mayoría prevista por el último párrafo del Artículo 201 de la Constitución Política. Si no se obtiene la mayoría requerida, se procede a una segunda votación.

Si concluidos los cómputos, no se logra cubrir las plazas vacantes, la Comisión procede en un plazo máximo de diez días naturales, a formular sucesivas propuestas, hasta que se realice la selección”.

“Ley 26435, artículo 8.- La designación para el cargo de Magistrado del Tribunal se hace por cinco años. No hay reelección inmediata”.

“Ley 26435, artículo 9.- Antes de tres meses previos a la fecha de expiración de los nombramientos, el Presidente del Tribunal se dirige al Presidente del Congreso para solicitarle el inicio del procedimiento de elección de nuevos Magistrados.

Los Magistrados del Tribunal continúan en el ejercicio de sus funciones hasta que hayan tomado posesión quienes han de sucederles”.

En la primera elección realizada durante fines de 1995 y la primera mitad de 1996, hubo intensas discusiones políticas entre la mayoría parlamentaria y la oposición, por razón de nombres y candidatos. Luego de varios intentos de nombramiento de los miembros del Tribunal, se llegó a una situación en la que los grupos políticos no llegaron a acuerdo y, por consiguiente no se obtuvo los dos tercios del número legal de miembros exigidos por la parte final de este artículo. Esto ocurrió porque, en la votación candidato por candidato, había algunos que podían alcanzar los votos necesarios pero otros no y la mayoría parlamentaria no quería que, finalmente, el Tribunal Constitucional tuviera una composición imprevisible para ella a través de oleadas sucesivas de votaciones individuales.

Se decidió, entonces, cambiar las reglas. Así se dictó la Ley 26622, promulgada el 14 de Junio de 1996, cuyo artículo único estableció lo siguiente:

«Ley 26622, 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».

Esta fue la norma que solucionó el obstáculo. Así se pudo nombrar al primer Tribunal Constitucional por Resolución 001-96-CR del 19 de junio de 1996, con la composición que quería la mayoría: si no tener el control absoluto del Tribunal, sí contar con el número de votos necesario para evitar que sean declaradas inconstitucionales por seis votos (según obliga la ley) ciertas leyes clave para el oficialismo.

Como veremos con más detalle al analizar el tema del quórum de votación para la declaración de inconstitucionalidad de las normas con rango de ley en el artículo siguiente, existe una estrecha conexión entre el sistema de elección de miembros del Tribunal Constitucional, y el requisito de los votos. La combinación de ambos es determinante para que la mayoría del Congreso pueda cometer dos irregularidades: la primera, no elegir Tribunal Constitucional, y la segunda, exigir una composición que le garantice, políticamente, que no tendrá declaraciones de inconstitucionalidad ingratas. Por ello, en la parte propositiva de este trabajo, nosotros elaboraremos formas alternativas de nombramiento de los miembros del Tribunal Constitucional.

Los miembros del Tribunal Constitucional tienen los mismos requisitos que para ser vocales de la Corte Suprema. La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional establece requisitos, inelegibilidades e incompatibilidades. Son los siguientes:

“Ley 26435, artículo 10.- Para ser Magistrado del Tribunal se requiere:

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

Recordemos que el requisito de ser ciudadano en ejercicio se rige por las siguientes reglas: Son ciudadanos en ejercicio quienes han cumplido 18 años según el artículo 30 de la Constitución. Como el requisito siguiente es ser mayor de cuarenticinco años, las únicas personas que con esa edad no gozan del ejercicio de la ciudadanía son las siguientes:

- Según el artículo 30 de la Constitución, quienes no estén inscritos en el registro electoral.
- Según los artículos 31 tercer párrafo y 33 inciso 1 de la Constitución, quienes sufran interdicción civil y, por tanto, no tengan capacidad de ejercicio.
- Según los incisos 2 y 3 del artículo 33 de la Constitución, quienes fueron condenados a sentencia con pena privativa de la libertad o con inhabilitación de los derechos políticos.
- Según el artículo 34 de la Constitución, quienes pertenezcan a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en servicio activo.

“Ley 26435, artículo 11.- No pueden ser elegidos miembros del Tribunal:

1. Los Magistrados del Poder Judicial o del Ministerio Público que no han dejado el cargo con un año de anticipación, o aquellos que fueron objeto de separación o destitución por medida disciplinaria.

2. Los abogados que han sido inhabilitados por sentencia judicial.

3. Los que han sido condenados o que se encuentran siendo procesados por delito doloso.

4. Los que han sido declarados en estado de quiebra”.

“Ley 26435, artículo 12.- La función de Magistrado del Tribunal es a dedicación exclusiva. Le está prohibido desempeñar cualquier otro cargo público o privado y ejercer cualquier profesión u oficio, a excepción de la docencia universitaria.

Los Magistrados del Tribunal están impedidos de defender o asesorar pública o privadamente, salvo en causa propia, de su cónyuge, ascendientes o descendientes.

Les alcanzan, además, las mismas incompatibilidades de los Congresistas. Están prohibidos de afiliarse a organizaciones políticas.

Cuando concurriera causa de incompatibilidad en quien fuera designado como Magistrado del Tribunal, debe, antes de tomar posesión, cesar en el cargo o en la actividad incompatible. Si no lo hace en el plazo de diez días naturales siguientes a su designación, se entiende que no acepta el cargo”.

Dice el artículo 201, que los miembros del Tribunal Constitucional gozan de la misma inmunidad y de las mismas prerrogativas que los congresistas. Ellas han sido establecidas por la Ley Orgánica del Tribunal:

“Ley 26435, artículo 13.- Los Magistrados del Tribunal no están sujetos a mandato imperativo, ni reciben instrucciones de ninguna autoridad. Gozan de inviolabilidad. No responden por los votos u opiniones emitidas en el ejercicio de su cargo. También gozan de inmunidad. No pueden ser detenidos ni procesados sin autorización del Pleno del Tribunal, salvo flagrante delito”.

Aquí no es aplicable la irrenunciabilidad, pues el artículo 15 inciso 2 de la Ley Orgánica del Tribunal admite la renuncia como caso de vacancia. Tampoco hay remoción ni revocación ciudadanas, porque ni el tipo de autoridad ni la forma de nominación de los miembros del Tribunal caen en los supuestos de los artículos 20 y 27 de la Ley 26300, Ley de Participación Ciudadana.

En referencia a las incompatibilidades de los congresistas, nos remitimos al comentario del artículo 92. El texto de este artículo dice:

«Artículo 92.- La función de congresista es de tiempo completo; le está prohibido desempeñar cualquier cargo o ejercer cualquier profesión u oficio, durante las horas de funcionamiento del Congreso.

El mandato del congresista es incompatible con el ejercicio de cualquiera otra función pública, excepto la de Ministro de Estado, y el desempeño, previa autorización del Congreso, de comisiones extraordinarias de carácter internacional.

La función de congresista es, asimismo, incompatible con la condición de gerente, apoderado, representante, mandatario, abogado, accionista mayoritario o miembro del Directorio de empresas que tienen con el Estado contratos de obras, de suministro o de aprovisionamiento, o que administran rentas públicas o prestan servicios públicos.

La función de congresista es incompatible con cargos similares en empresas que, durante el mandato del congresista, obtengan concesiones del Estado, así como en empresas del sistema crediticio financiero supervisadas por la Superintendencia de Banca y Seguros».

Las incompatibilidades de los miembros del Tribunal, en síntesis, serán la combinación del artículo 92 de la Constitución, con el artículo 12 de la ley 26435.

362. Artículo 202 inciso 1

«Artículo 202.- Corresponde al Tribunal Constitucional:

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

[...]»

Antecedentes en la Constitución de 1979

El antecedente de esta norma en la Constitución de 1979, es el siguiente:

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

1. Declarar, a petición de parte, la inconstitucionalidad parcial o total de las leyes, decretos legislativos, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales que contravienen la Constitución por la forma o por el fondo. Y

[...].”

La norma del artículo 202 inciso 1 de la Constitución de 1993 está sistemática aunque no textualmente contenida en la disposición transcrita de la Constitución de 1979. Durante la vigencia de esta última Carta, el Tribunal fue, efectiva y formalmente, la instancia única de jurisdicción para la acción de inconstitucionalidad de las normas de rango de ley.

Análisis exegético

Dice este primer inciso que el Tribunal Constitucional procesa la acción de inconstitucionalidad, que es la establecida en el inciso 4 del artículo 200, ya comentado. Se establece aquí que el conocimiento de la acción de inconstitucionalidad se realiza en instancia única, con lo que se hace excepción al principio de doble instancia para la actividad jurisdiccional, establecido en el inciso 6 del artículo 139 de la Constitución.

La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional añade algunas otras disposiciones importantes sobre esta acción:

- La admisión de una acción de inconstitucionalidad por el Tribunal Constitucional no afecta en lo absoluto la validez y vigencia de la norma cuestionada. Sólo la sentencia de inconstitucionalidad del Tribunal podrá hacerlo. Dice el artículo 24 de la Ley Orgánica:

“Ley 26435, artículo 24.- La admisión a trámite de una acción de

inconstitucionalidad no suspende la vigencia ni la aplicación de la norma objeto de la acción, sin perjuicio de lo dispuesto en los Artículos 51 y segundo párrafo del Artículo 138 de la Constitución”.

La mención final a los artículos 51 y 138 de la Constitución se refiere al control difuso por quienes ejercen función jurisdiccional, salvedad que es correcta porque esta atribución existe por sí misma, gracias al mandato constitucional de dichos artículos (68).

- La acción de inconstitucionalidad tiene un plazo de prescripción de seis meses a partir de la publicación de la norma. Originalmente el plazo que daba la Ley Orgánica era de seis años, pero la Ley 26618, promulgada el 07 de Junio de 1996, estableció la siguiente redacción del artículo 26:

«Ley 26435, artículo 26.- La Acción de Inconstitucionalidad de una norma se interpone dentro del plazo de seis meses contados a partir de su publicación. Vencido el plazo indicado, prescribe la acción, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 51 y por el segundo párrafo del Artículo 138 de la Constitución.»

La razón de establecer un plazo consiste en que no debe pender permanentemente sobre una ley que tiene presunción de validez, la amenaza de una acción de inconstitucionalidad. En todo caso, sí es importante destacar que el control difuso no está amenazado por el plazo y siempre podrá realizarse. Eventualmente, si en una acción de garantía se estableciera que es incompatible con la Constitución una ley que ya pasó el plazo de seis meses, dicha incompatibilidad podrá determinar su no aplicación a futuro en cumplimiento del principio del precedente jurisprudencial vinculatorio (ver el artículo 9 de la Ley 23506).

(68) En realidad hay una conexión entre la Acción de inconstitucionalidad y el control difuso que es el artículo 39 de la Ley 26435 en la parte que establece: “Los jueces deben aplicar una norma cuya constituciona-lidad haya sido confirmada por el Tribunal”. Discutimos el tema líneas más abajo.

La ley 26435 trae, además, una serie de disposiciones sobre las consecuencias de la sentencia de inconstitucionalidad. Las analizamos al tratar el artículo 204.

363. Artículo 202 inciso 2

«Artículo 202.- Corresponde al Tribunal Constitucional:

[...]

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

[...]»

Antecedentes en la Constitución de 1979

El antecedente en la Constitución de 1979 es el siguiente:

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

[...]

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

[...]”.

Una significativa diferencia procesal entre ambas normas: la Constitución de 1979 daba al Tribunal de Garantías Constitucionales casación sobre las resoluciones que, sobre Hábeas Corpus y Amparo, agotarán la vía judicial habiendo sido denegadas.

La Constitución de 1979 dice que el Tribunal Constitucional es *última y definitiva instancia* de las resoluciones denegatorias, recaídas sobre las tres acciones que protegen los derechos constitucionales.

Análisis exegético

El inciso que comentamos da al Tribunal el carácter de instancia última y definitiva sobre las resoluciones denegatorias de las garantías constitucionales que defienden derechos o de la acción de cumplimiento. Se modifica así la normatividad de la Constitución de 1979, según la cual el Tribunal de Garantías Constitucionales era órgano de casación. Por ser instancia, y ejercer jurisdicción, debe aplicar todos los principios y derechos de la función jurisdiccional establecidos en el artículo 139 de la Constitución.

El carácter de última instancia, da al Tribunal Constitucional jurisdicción sobre todos los aspectos del proceso seguido, de manera que pronuncia la última y definitiva sentencia (salvo que encuentre una nulidad y reponga el proceso al estado en que ella se produjo). Dice la Ley Orgánica al respecto:

“Ley 26435, artículo 42.- El Tribunal, al conocer de las resoluciones denegatorias de las acciones de Hábeas Corpus, Amparo, Hábeas Data y de Cumplimiento, se pronuncia sobre el fondo y la forma del asunto materia de la litis.

Cuando el Tribunal estime que en el procedimiento cuya resolución ha sido sometida a su conocimiento ha habido quebrantamiento de forma, declara la nulidad de dicha resolución y la repone al estado que tenía cuando se cometió el error, y dispone la devolución de los autos al órgano judicial del que procede para que la sustancie con arreglo a derecho”.

También establece la Ley Orgánica del Tribunal que la resolución que emite es la de última y definitiva instancia y que con ella queda concluida la jurisdicción interna. Como se sabe, siempre existe la posibilidad de recurrir a los tribunales u organismos internacionales de los que trata el artículo 205 de la Carta. Sobre este tema dice la Ley Orgánica:

“Ley 26435, artículo 45.- El Tribunal conoce en última y definitiva instancia las acciones de garantía a que se refieren los incisos 1), 2), 3) y 6) del Artículo 200 de la Constitución. El fallo del Tribunal que estime o deniegue la pretensión de los actores agota la jurisdicción interna”.

De acuerdo al texto mismo de la Constitución, debe quedar claro que sólo llegan al Tribunal Constitucional los procesos en los que la sentencia haya sido denegatoria de la petición formulada, es decir, las sentencias en las cuales el que ha perdido es el recurrente. Cuando éste gana, es decir, cuando se sentencia en favor del derecho amenazado o vulnerado, la resolución de última instancia de los tribunales ordinarios es cosa juzgada y no puede ser impugnada ante el Tribunal Constitucional.

Las reglas sobre cuál es la sentencia favorable al recurrente de los tribunales ordinarios que tiene calidad de cosa juzgada, son las que figuran en la cuarta disposición transitoria de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y rigen hasta que se apruebe la Ley Orgánica que regulará a las garantías de manera definitiva. Dicen estas disposiciones:

“Ley 26435, cuarta disposición transitoria.- En tanto se aprueben las leyes orgánicas que regulen las acciones de garantía previstas en los incisos 1), 2), 3) y 6) del Artículo 200 de la Constitución, los procesos de Hábeas Corpus y Amparo se rigen por la Ley N° 23506, sus modificatorias y complementarias, y los procesos de Hábeas Data y Acción de Cumplimiento se rigen por la Ley N° 26301, leyes que se aplican en concordancia con las siguientes disposiciones:

1. Las acciones de garantía se interponen ante el Juzgado Civil o Penal según corresponda.

2 . La Corte Superior conoce los procesos de garantía en segunda y última instancia, en vía de apelación. Contra la resolución denegatoria que ésta expide procede el recurso extraordinario previsto en el Artículo 41 de la presente Ley.

3. Tratándose de la Acción de Hábeas Corpus, si la afectación de derechos se origina en una orden judicial, el proceso se inicia y tramita conforme a lo previsto en el Artículo 15 de la Ley N° 23506. Contra la resolución denegatoria que expide el Tribunal Correccional procede el recurso extraordinario previsto en el Artículo 41 de la presente Ley.

4. Tratándose de la Acción de Amparo, si la afectación de derechos se origina en una orden judicial, el proceso se inicia y tramita conforme a

lo dispuesto en el Artículo 29 de la Ley N° 23506 (que ha sido modificado por la Ley 26792 del 30 de Abril de 1997). Contra la resolución denegatoria que expida la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema procede recurso extraordinario, conforme a lo previsto en el Artículo 41 de esta Ley”.

Como se ve, existen varias posibilidades: a veces el proceso termina en el nivel de la Corte Superior y a veces en el de la Corte Suprema.

364. Artículo 202 inciso 3

«Artículo 202.- Corresponde al Tribunal Constitucional:

[...]

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

Antecedentes en las Constituciones de 1823 a 1933

Un antecedente de resolución de conflictos entre órganos del Estado por competencias, está en la Constitución de 1920:

«Constitución de 1920, artículo 150.- Corresponde a la Corte Suprema resolver las competencias que se susciten entre el Poder Ejecutivo y los Concejos Provinciales en el ejercicio de sus funciones autónomas».

Curiosamente, también se dio alguna vez al Presidente de la República la atribución de “resolver los conflictos que se produzcan entre los Consejos Departamentales”. (Constitución de 1933, artículo 154 inciso 13).

Antecedentes en la Constitución de 1979

La disposición no tiene antecedente en la Constitución de 1979.

Análisis exegetico

Es otra función jurisdiccional del Tribunal porque en este caso *dirá Derecho* sobre cuáles son las atribuciones constitucionales y a qué instituciones públicas competen. Por consiguiente, al ejercerla deberá cumplir con los principios y derechos de la función jurisdiccional establecidos en el artículo 139 de la Constitución.

Es una atribución que, bien empleada, contribuirá a descentralizar el poder del Estado porque, hasta ahora, cada vez que hubo un conflicto de atribuciones constitucionales fue resuelto dentro mismo de la pugna y, generalmente, en favor del órgano más fuerte. En buena parte de los conflictos, una de las partes fue el Gobierno Central, particularmente el Poder Ejecutivo y, por tanto, fue él quien resolvió a su favor con el inmenso poder que tiene dentro del Estado.

Esta función se ejercita, según el inciso 3 del artículo 202, “conforme a ley”. La Ley Orgánica establece, en consecuencia, la siguiente norma sobre el tema de competencia:

“Ley 26435, artículo 46.- El Tribunal conoce de los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución o las leyes orgánicas que delimiten los ámbitos propios de los poderes del Estado, los órganos constitucionales, los gobiernos regionales o municipales y que opongan:

1. Al Poder Ejecutivo con uno o más gobiernos regionales o municipalidades.
2. A dos o más gobiernos regionales, municipalidades, o de ellos entre sí.
3. A los poderes del Estado entre sí o con cualquiera de los otros órganos constitucionales, o de éstos entre sí”.

Es de notar que el artículo extiende la competencia del Tribunal sobre las atribuciones que señalen las leyes orgánicas de los órganos establecidos constitucionalmente. Nos parece que la disposición es compatible con la Constitución, en la medida que las leyes orgánicas, precisa-

mente, tratan de órganos constitucionales y, también, porque pueden desagregar muchas veces, los criterios gruesos que establece la Carta. Además las leyes orgánicas, como toda ley, tienen presunción de constitucionalidad por lo que en principio hay que reconocer que sus normas son válidas formalmente hablando. Finalmente, sería muy complicado y poco eficiente el recurrir ante el Tribunal sólo por las atribuciones dadas en el texto constitucional, y luego mediante la Acción de Inconstitucionalidad por la parte de las mismas atribuciones encomendadas por ley.

“Ley 26435, artículo 47.- El conflicto se produce cuando alguno de los poderes o entidades estatales a que se refiere el artículo anterior adopta decisiones o rehuye deliberadamente actuaciones, afectando competencias o atribuciones que la Constitución y las leyes orgánicas confieren a otro”.

Este artículo precisa los casos en los que puede entablarse la demanda respectiva. No puede hacerse en principio, o por simples motivos conceptuales. Tiene que haber un conflicto real y actual. Sólo cuando algún órgano actúa u omite cuando no debiera haberlo hecho, en perjuicio de las competencias de otro, queda legitimada la acción.

“Ley 26435, artículo 48.- Si el conflicto versare sobre una competencia o atribución expresada en una norma con rango de ley, el Tribunal declara que la vía adecuada es la de acción de inconstitucionalidad.

Cuando se promueva un conflicto constitucional con motivo de una disposición, resolución o acto cuya impugnación estuviese pendiente ante cualquier juez o tribunal, éste suspenderá el procedimiento hasta la resolución del Tribunal Constitucional”.

Trata la Ley orgánica, en este caso, dos problemas de vía procesal correcta:

- La primera hipótesis consiste en que la atribución sobre la que se produce el conflicto, haya sido atribuida en norma ordinaria del rango de ley, es decir, que no se trate de una Ley Orgánica. En este caso, el problema es determinar, efectivamente, si la ley es constitucional o no y cómo lo es. Por la naturaleza del problema, no hay

discusión sobre el texto constitucional mismo. La proposición de la ley es en este caso correcta.

- La segunda hipótesis supone que el proceso ante el Tribunal se entabla por una atribución que ya está impugnada ante algún Tribunal, cualquiera que éste sea, siempre que tenga jurisdicción. (La norma no se refiere expresamente a los procedimientos administrativos, pero un tribunal de esta naturaleza, y aún los propios funcionarios, harían bien en esperar la resolución pendiente del Tribunal Constitucional, antes de resolver la materia de su competencia, siempre que no incumpliera plazos). En este caso, la autoridad que estaba tramitando la impugnación, debe suspender dicho proceso y esperar la decisión del Tribunal Constitucional para acatar su contenido. Se evitará, así, que haya doble decisión, con la posibilidad de que exista divergencia.

“Ley 26435, artículo 49.- Están legitimados para demandar la resolución del Tribunal los titulares de cualquiera de los poderes o entidades estatales en conflicto. Cuando proceda, la decisión debe ser adoptada por el respectivo pleno.

Asimismo están facultados para recurrir ante el Tribunal, una vez agotada la vía administrativa, los particulares perjudicados por la negativa de la entidad estatal de que se trate, para asumir una competencia o atribución por entender que ha sido asignada a otro órgano del Estado”.

El primer párrafo de este artículo determina quién tiene la legitimación para iniciar el proceso. La norma aunque general, es clara.

El segundo párrafo permite entablar la acción al particular perjudicado por la negativa de un órgano a atender su petición, porque dicha institución se considera incompetente. El efecto práctico consistirá en que el Tribunal establezca de quién es la atribución y, así, el particular demandante pueda iniciar su gestión con la seguridad de que lo hace ante el órgano debido.

“Ley 26435, artículo 51.- [...]

El demandante puede solicitar al Tribunal la suspensión de la dis-

posición, resolución o acto objeto del conflicto, invocando perjuicios al interés general de imposible o difícil reparación. En tal caso el Tribunal resuelve lo que estime conveniente. Para disponer la suspensión, se requieren cuando menos cuatro votos conformes”.

Se establece aquí una medida cautelar que, de ser aceptada, suspende toda atribución y, por consiguiente, paraliza las decisiones. Es una garantía de que los conflictos se resuelvan con la mayor tranquilidad posible, pero también puede ser una peligrosa norma de parálisis de gobierno o de administración. El Tribunal, al decidir sobre esta petición, tendrá que evaluar no solamente su significado frente a las seguridades necesarias en el caso materia de la demanda, sino también su significado total para la sociedad. A veces será preferible correr el riesgo de una injusticia que suspender toda actuación de los órganos del Estado hasta que el conflicto termine de resolverse. En estos casos, el costo de oportunidad de la decisión sobre la medida cautelar debe ser llevado a cabo, aunque en sí mismo no tenga mucho que ver con los aspectos de fondo a resolver. Tiene sí que ver con el problema de la conveniencia o inconveniencia para la sociedad en su conjunto.

“Artículo 52.- La sentencia del Tribunal vincula a los poderes públicos y tiene plenos efectos frente a todos. Determina los poderes o entes estatales a que corresponden las competencias o atribuciones controvertidas y anula las disposiciones, resoluciones o actos viciados de incompetencia. Asimismo resuelve, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones jurídicas producidas sobre la base de tales actos administrativos.

Cuando se hubiera promovido conflicto negativo de competencias o atribuciones, la sentencia además de determinar su titularidad puede señalar, en su caso, un plazo dentro del cual el poder del Estado o el ente estatal de que se trate debe ejercitarlas”.

El Tribunal no se limita a declarar de quién es la competencia y no puede hacerlo porque el problema que emerja de dicha declaración puede ser mayor aún que el que generó el proceso: pueden haber ya actos realizados en base a dicha atribución por el órgano incompetente. Puede ser que se trate de una contienda negativa, es decir, en la que los dos órganos involucrados niegan que la competencia sea de ellos. Además, puede haber ya derechos legítimos de terceros sobre cuya validez puede pender duda.

Son todos estos asuntos los que debe resolver el Tribunal Constitucional. Por lo tanto, debe emitir una sentencia de la que no queden temas jurídicos por resolver. Está bien que así sea.

Un caso que vale la pena comentar sobre esta materia es la sentencia del Tribunal Constitucional en la contienda de competencia entre la Municipalidad Distrital de Paucarpata, del departamento de Arequipa y la Comisión de Acceso al Mercado del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI). La demandante sostenía que el INDECOPI a través de la Comisión aludida pretende enervar la validez jurídica de ordenanzas expedidas por ella. El Tribunal Constitucional declaró improcedente la demanda y sus argumentos fundamentales en nuestro entender fueron los siguientes:

“[...] en el caso de autos, si bien la entidad accionante goza de legitimidad activa, no sucede lo mismo con la entidad demandada, pues la Comisión de Acceso al Mercado del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), no constituye un órgano constitucional, cuyas competencias hayan sido asignadas directamente por la Constitución o a través de leyes de desarrollo constitucional, según se está a lo dispuesto por el artículo 106 y la Octava Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Estado, ni tampoco tiene la naturaleza de un órgano constitucionalmente relevante, sino más bien constituye un órgano administrativo del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, este último dependiente del Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales.

3. Que, siendo ello así, la demanda debe declararse improcedente, dejándose a salvo el derecho de la entidad actora para que lo haga valer conforme a Derecho [...]”.

En un caso como éste se presenta el problema de que la municipalidad es efectivamente órgano constitucional pero el INDECOPI no. Por consiguiente, el Tribunal adopta una posición restrictiva: si no se trata de atribuciones constitucionales correspondientes a dos órganos en conflicto, no ejercerá la dirimencia. Es un precedente que habrá que tomar en cuenta para casos futuros y, aunque la decisión es en sí misma discutible (pues siempre cabría la posibilidad de que el Tribunal decidiera proteger

cuando proceda toda atribución dada constitucionalmente o por ley orgánica), la que ha elegido, aunque restrictiva, no puede ser tildada de inconstitucional a nuestro juicio.

365. Artículo 203

«Artículo 203.- Están facultados para interponer acción de inconstitucionalidad:

- 1. El Presidente de la República;*
- 2. El Fiscal de la Nación;*
- 3. El Defensor del Pueblo;*
- 4. El veinticinco por ciento del número legal de congresistas;*
- 5. Cinco mil ciudadanos con firmas comprobadas por el Jurado Nacional de Elecciones. Si la norma es una ordenanza municipal, está facultado para impugnarla el uno por ciento de los ciudadanos del respectivo ámbito territorial, siempre que este porcentaje no exceda del número de firmas anteriormente señalado.*
- 6. Los presidentes de Región con acuerdo del Consejo de Coordinación Regional, o los alcaldes provinciales con acuerdo de su Concejo, en materias de su competencia.*
- 7. Los colegios profesionales, en materias de su especialidad.»*

Antecedentes en la Constitución de 1979

El artículo 299 de la Constitución de 1979 es el antecedente del 203 de la Constitución de 1993 que ahora tratamos:

“Artículo 299.- Están facultados para interponer acción de inconstitucionalidad:

1. El Presidente de la República.

2. La Corte Suprema de Justicia.

3. El Fiscal de la Nación.

4. Sesenta Diputados.

5. Veinte Senadores. Y

6. Cincuenta mil ciudadanos con firmas comprobadas por el Jurado nacional de Elecciones”.

Ambas Constituciones permiten la interposición de la acción por:

- El Presidente de la República.
- El Fiscal de la Nación.
- Por los congresistas aunque los números y proporciones han variado.
- Por firmas ciudadanas. La Constitución de 1979 exigía cincuenta mil firmas. La de 1993 sólo exige cinco mil y, si se trata de interponer la acción contra ordenanzas, el número de firmas tiene el tope máximo de cinco mil pero puede ser bastante menor, en función del número de ciudadanos que exista en el municipio (el requisito es el 1% del total de ellos con el máximo indicado).

La Constitución de 1993 otorga la acción de inconstitucionalidad, además, a los siguientes titulares:

- Defensor del Pueblo.
- Presidentes de regiones con acuerdo de sus Consejos de Coordinación Regional, en materia de su competencia.
- Alcaldes provinciales con acuerdo de su concejo, en materia de su competencia.

Análisis exegético

Este artículo establece quienes están legitimados para interponer la Acción de Inconstitucionalidad. Todos los casos son claros y ninguno merece mayor comentario explicativo. Sólo vale la pena hacer las siguientes precisiones:

- El requisito de las cinco mil firmas para la iniciativa ciudadana es razonable, pues no es ni tan grande como para impedir que un grupo de ciudadanos interesado pueda efectivamente plantear la acción, ni tan reducido que el Tribunal se vea inundado por acciones de inconstitucionalidad sin valor real.
- También entendemos como correcta la disposición de que la acción de inconstitucionalidad contra ordenanzas, sea fijada por la Constitución en el 1% de los ciudadanos del ámbito, porque exigir cinco mil firmas en todos los casos (69) sería arbitrario ya que buena parte de los municipios del país carece de cinco mil votantes en su territorio, sobre todo si se trata de los municipios distritales.
- La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional aclara cómo se recurrirá de las leyes regionales. Para tal efecto, establece un requisito del 1% de los ciudadanos del territorio de que se trate, lo que es consistente con la norma referida a los municipios y que sí existe en el texto constitucional como acabamos de ver:

“Ley 26435, artículo 25.-

[...]

Si la norma cuestionada es una norma regional de carácter general u ordenanza municipal, está facultado para impugnarla el uno por ciento de los ciudadanos del respectivo ámbito territorial, siempre que este porcentaje no exceda el número de firmas anteriormente señalado.

(69) Recordemos que la Constitución de 1979 exigía absurdamente, cincuenta mil firmas para todos, incluidos los casos de las ordenanzas.

[...].”

El “número anteriormente señalado” es el de cinco mil firmas que se requiere para la impugnación de leyes ordinarias.

- En el caso de la interposición por los colegios profesionales, será necesario interpretar el significado de la expresión “en materias de su especialidad”. Opinamos que en este ámbito, el Tribunal tiene que tener criterio extensivo antes que restrictivo, de manera que se facilite la actuación social de estas instituciones.

366. Artículo 204

«Artículo 204.- La sentencia del Tribunal que declara la inconstitucionalidad de una norma se publica en el diario oficial. Al día siguiente de la publicación, dicha norma queda sin efecto.

No tiene efecto retroactivo la sentencia del Tribunal que declara inconstitucional, en todo o en parte, una norma legal.»

Antecedentes en la Constitución de 1979

Los artículos de la Constitución de 1979 que operan como antecedentes de éste que comentamos tienen el siguiente texto:

“Artículo 300.- No tiene efecto retroactivo la sentencia del Tribunal que declara inconstitucional una norma en todo o en parte”.

“Artículo 301.- El Tribunal comunica al Presidente del Congreso la sentencia de inconstitucionalidad de normas emanadas del Poder Legislativo. El Congreso por el mérito del fallo aprueba una ley que deroga la norma inconstitucional.

Transcurridos cuarenta y cinco días naturales, sin que se haya promulgado la derogatoria, se entiende derogada la norma inconstitucional. El Tribunal ordena publicar la sentencia en el diario oficial”.

Ambas Constituciones establecen que la sentencia del Tribunal no tiene efecto retroactivo.

En cuanto al procedimiento de invalidación, la Constitución de 1979 exigía una comunicación al Congreso de la sentencia que declaraba la inconstitucionalidad de una ley, a fin de que derogara la norma en un plazo de hasta cuarenticinco días. Luego, si tal cosa no había ocurrido, se publicaba la sentencia entendiéndose derogada la norma.

La Constitución de 1993, simplemente manda publicar la sentencia y, desde el día siguiente a la publicación, la norma queda sin efecto.

Análisis exegetico

La sentencia en una acción de Inconstitucionalidad tiene efectos importantes y, a la vez, particulares:

- Si declara fundada la demanda, entonces produce el efecto de invalidarla. No es una derogación porque este concepto tiene un significado claro en la teoría y en la legislación: El artículo 103 de la Constitución dice que “La ley se deroga sólo por otra ley”. Aunque oportunamente hemos manifestado críticas de naturaleza técnica a esta expresión, sí es indudable que la derogación es solamente la privación de vigencia a una norma legislativa por otra norma legislativa. La derogación es, pues, esta especie de invalidez. La sentencia del Tribunal no es una norma legislativa y por lo tanto no deroga, pero igualmente invalida.

Al propio tiempo, importa destacar que el Tribunal actúa con autoridad para desarrollar en la sentencia hasta dos aspectos, hayan o no sido demandados:

- a. Puede ordenar la invalidación de otras normas si encuentra que están vinculadas a aquella cuya invalidación se ha solicitado. Deberá indicarlas.
- b. Puede resolver la inconstitucionalidad de la ley por razones que no hayan sido invocadas en la demanda.

Estas disposiciones se encuentran en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional:

“Ley 26435, artículo 38.- Cuando la sentencia declara la inconstitucionalidad de un dispositivo de la norma impugnada, declara igualmente la de aquellos otros preceptos de la misma norma a los que debe extenderse por conexión o consecuencia y que hayan sido materia de la causa.

El Tribunal puede fundar la declaración de inconstitucionalidad en la infracción de cualquier norma constitucional, aunque no haya sido invocada en el curso del proceso”.

En otros procesos estas normas serían una arbitrariedad al pronunciarse el Tribunal en términos no pedidos pero en el caso de la inconstitucionalidad es posible porque ni el demandante actúa por interés individual ni, en consecuencia, el Tribunal resuelve peticiones de partes en su propio interés. Por el contrario, lo esencial de una acción de inconstitucionalidad es el control de la coherencia del sistema jurídico y ese es un fenómeno válido en sí mismo, independientemente de los legítimos intereses directos que puedan tener quienes se han perjudicado por la norma inconstitucional. Por ello, si encuentra inconstitucionalidades que no le fueron pedidas, las puede declarar siempre que estén vinculadas al caso bajo proceso: el interés que se maneja en el caso de la inconstitucionalidad de las leyes es siempre de naturaleza social, coincida o no con intereses individuales específicos.

- Si se declara infundada la demanda de inconstitucionalidad, la sentencia tiene el efecto de impedir una nueva acción de inconstitucionalidad contra esa norma, en virtud del mismo artículo de la Constitución. Dice la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional:

“Ley 26435, artículo 37.- [...]”

La sentencia denegatoria de la inconstitucionalidad de una norma impide la interposición de nueva acción, fundada en idéntico precepto constitucional.

[...]”.

La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional establece varias nor-

mas con respecto a los efectos de la sentencia de una Acción de Inconstitucionalidad. Destacamos los más importantes:

- Una vez emitidas, las sentencias del Tribunal son cosa juzgada y obligan a todo el Estado. Lo dice el artículo 35:

“Ley 26435, artículo 35.- Las sentencias recaídas en los procesos de inconstitucionalidad tienen autoridad de cosa juzgada, vinculan a todos los poderes públicos y producen efectos generales desde el día siguiente a la fecha de su publicación conforme al siguiente párrafo.

[...]”.

- La regla general consiste en que la sentencia del Tribunal que declara inconstitucional una norma de rango de Ley, no tiene efecto retroactivo. Es decir, no modifica las situaciones que hayan quedado establecidas mientras la norma existió y hasta que fue declarada inconstitucional.

La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional establece dos excepciones a este principio que tiene sólido fundamento constitucional y que, por tanto, nos parecen concordantes y no incompatibles con la Constitución. En verdad, si los constituyentes hubieran tenido mejor técnica legislativa, deberían haberlas introducido en este artículo 204. Ellas son:

- a. Si a la sentencia del Tribunal que declara la inconstitucionalidad de una ley se le puede atribuir efectos retroactivos benignos en materia penal, hay que hacerlo. Esta decisión se halla perfectamente amparada en el segundo párrafo del artículo 103 de la Constitución y es sistemáticamente consistente con él.
- b. Si la norma invalidada por la sentencia de inconstitucionalidad fuera una norma tributaria, es aplicable la última parte del artículo 74 que dice “No surten efecto las normas tributarias dictadas en violación de lo que establece el presente artículo”. En otras palabras, los efectos tributarios que haya tenido dicha norma son invalidados también.

Estos dos puntos se hallan en el artículo 40 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional:

“Ley 26435, artículo 40.-Las sentencias declaratorias de inconstitucionalidad no permiten revivir procesos fenecidos en los que se haya hecho aplicación de las normas declaradas inconstitucionales, salvo en las materias previstas en el segundo párrafo del Artículo 103 y último párrafo del Artículo 74 de la Constitución”.

Un tema de retroactividad que no han abordado ni la Constitución ni la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional es el siguiente: según el artículo 62 de la Constitución, una vez elaborado un contrato de acuerdo a la legislación vigente en el momento de perfeccionamiento, “Los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase”. La pregunta evidente es: si se hace un contrato en virtud de una ley cuyas normas luego son declaradas inconstitucionales ¿valen las cláusulas por consiguiente inconstitucionales del contrato o pierden vigencia? Desde un punto de vista estrictamente literal tendríamos que concluir que en virtud del artículo 62 el contrato mantendría validez porque no puede ser modificado por “disposiciones de cualquier clase” lo cual incluiría a las sentencias del Tribunal.

Sin embargo, es evidente que *contraría al Derecho que eso sea así*. Lo más adecuado sería rescatar lo posible del contrato adaptándolo a las nuevas circunstancias. No sería sistemático, en nuestro entender, que un acto privado subsistiera a una ley declarada inconstitucional porque está fundado en ella y tiene estabilidad jurídica. Las inconstitucionalidades no pueden prevalecer sobre el texto de la Constitución por ninguna razón válida dentro del sistema jurídico porque la Constitución es la única norma suprema del Estado.

Este comentario hace ver esta notable deficiencia técnica en la Constitución, que consiste en no haber concordado debidamente las normas del artículo 62 y del artículo 204.

- Todos los órganos jurisdiccionales del Estado deben seguir obligatoriamente las interpretaciones de la Constitución que hagan las sentencias del Tribunal Constitucional. Esta norma, en realidad, se

aplica a todo tipo de sentencias, no sólo las de inconstitucionalidad, pero desde luego también a ellas. Dice la primera disposición general de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional:

“Ley 26435, primera disposición general.- Los Jueces y Tribunales interpretan y aplican las leyes o toda norma con rango de ley y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos”.

A los temas anteriores, la mayoría de ellos de naturaleza técnica, se suma uno que combina lo técnico con lo político y puede resumirse en lo siguiente: desde que a los miembros del Tribunal los nombra el Congreso con votación calificada de dos tercios, y desde que siendo siete miembros se necesitan seis votos conformes para declarar la inconstitucionalidad de una ley, es muy fácil que las bancadas de mayor número en el Congreso se agencien en la negociación política del nombramiento, la seguridad de que tendrán por lo menos dos miembros de su absoluta confianza para garantizar que no sean declaradas inconstitucionales las leyes que ellos no deseen ver invalidadas.

El tema se ha discutido en el Perú, e inclusive se ha resuelto una acción de inconstitucionalidad, precisamente dirigida contra el artículo 4 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, arguyendo que seis de siete votos es un quórum de votación alto que desnaturaliza la acción misma. El tribunal decidió, por cuatro votos contra tres, declarar infundada la acción y, por consiguiente el número de votos exigido permanece válido.

En realidad, seis de siete votos es un requisito excesivamente alto pero, nos parece, no incompatible con la Constitución por la siguiente razón: podrá siempre argüirse que la mayoría simple del número total de miembros, cuatro votos, es muy reducida para declarar la inconstitucionalidad de la ley. También habrá acuerdo en que exigir la unanimidad es inaceptable. Por consiguiente, la discusión está entre cinco o seis votos conformes.

Así las cosas, el problema se relativiza grandemente y entramos a

la consideración de las razones que existen para que haya quórum calificado en las votaciones: no se trata en esos casos de que la minoría se imponga a la mayoría, sino más bien de que para que cambie el curso de las cosas, haya un acuerdo bastante generalizado por la transformación. ¿Cuál es en el caso de la acción de inconstitucionalidad? Pues el hecho de que toda norma legal nace con presunción de validez y la declaración de inconstitucionalidad es cambiar ese principio general.

Si se nos preguntara si como política legislativa hubiéramos adoptado el principio de los seis votos, diríamos que no. Cinco de los siete conformes parece una buena medida: más que la mayoría absoluta pero sólo el guarismo siguiente. Sin embargo, no encontramos razón para decir que el requisito de los seis votos sea incompatible con la Constitución, que es de lo que se trata en la acción de inconstitucionalidad (70).

El Tribunal Constitucional, como ya viene dicho, tuvo que resolver una acción de inconstitucionalidad que treintiséis congresistas plantearon contra el artículo 4 de la Ley 26453, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Cuatro magistrados fallaron declarando infundada la demanda. Sus razones fueron:

“1) Se ha planteado la siguiente Acción de Inconstitucionalidad con el objeto de que se realice el control de validez del artículo 4 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en la parte que exige seis votos conformes para dictar sentencia en los procesos de inconstitucionalidad

(70) Néstor Pedro Sagüés ha escrito un trabajo sobre el tema, considerando la inconstitucionalidad del requisito de los seis votos, pero él piensa que cuando el tribunal declara infundada la demanda de inconstitucionalidad, confirma la constitucionalidad de la norma e impide, en adelante, el control difuso. En efecto, esta puede ser una conclusión a partir de textos confusos de la Ley 26435, pero como veremos en el siguiente punto que tratamos en este comentario, estimamos que son dos cosas distintas declarar infundada la demanda y confirmar la constitucionalidad de la ley involucrada. El trabajo de Sagüés que comentamos es el siguiente: SAGÜÉS, Néstor Pedro. *Los poderes implícitos e inherentes del Tribunal Constitucional del Perú y el quórum para sus votaciones*. VARIOS AUTORES. *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios. III*. Lima, Comisión Andina de Juristas, diciembre de 1996.

de las normas con rango de ley que en el inciso 4 del artículo 200 de la Constitución se prevén, y en la parte que dispone que el Tribunal resolverá declarando infundada la demanda en el caso de no alcanzarse esa mayoría calificada.

2) De un examen realizado a la Constitución, se constata que no existe ninguna disposición que en forma específica contravenga lo dispuesto en el Artículo 4 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional, y tampoco existe en forma genérica una disposición que prescriba la forma de votación aplicable, como regla general, al caso de los órganos constitucionales colegiados.

Tampoco procede que mediante el control difuso se pueda declarar la inaplicabilidad de la norma impugnada, porque ese control se aplica para resolver cuestiones litigiosas respecto de las cuales existe incompatibilidad manifiesta, y no simples interpretaciones entre una norma legal y una constitucional (artículo 138 de la Constitución) caso en que el Juez prefiere aplicar la norma constitucional o la de mayor jerarquía, si se trata de otra clase de disposiciones, control difuso que mantiene su plena vigencia para casos futuros.

3) En consecuencia para declarar la inconstitucionalidad de una norma legal, es necesario que en la Constitución exista una disposición que la contravenga en forma precisa y no a base de interpretaciones o deducciones controvertibles.

4) De otro lado, el artículo 201 de la Constitución, al establecer que el Tribunal es el «órgano de control de la Constitución», no es contradicho directa ni indirectamente por el artículo 4 de la Ley 26435, porque esta norma revela más bien, que esa misión de «control» debe efectuarse mediante la votación calificada que ella dispone. Tampoco contraviene la autonomía e independencia del Tribunal, porque éste debe cumplir su función dentro del marco de su propia ley, aprobada por el Congreso, conforme lo dispone el artículo 106 de la misma Constitución, que deja al ámbito de la ley orgánica la regulación de la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución: no pudiendo por consiguiente el Tribunal dejar de cumplirla, sin colocarse al margen de ella. Tampoco podría establecer un régimen diferente sin modificar la ley o sin elaborar otra, atribución que evidentemente sólo co-

rresponde al Congreso, de acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 102, inciso 1) de la Norma Fundamental.

5) No se ha acreditado que la norma cuestionada sea contraria a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, ya que tales nociones pueden por el contrario aplicarse en favor de su plena validez y ello depende de una adecuada ponderación de los valores y principios constitucionales en juego.

[...]

FALLA:

Declarando por mayoría con el voto singular conjunto en contra, de los señores Aguirre Roca, Rey Terry y Revoredo Marsano, que se adjunta, como parte integrante de esta sentencia, infundada la demanda interpuesta por Treinta y seis congresistas de la República contra el artículo 4 de la Ley 26435 y dispusieron la publicación de la sentencia en el Diario Oficial *El Peruano*". (Sentencia del Tribunal Constitucional del 19 de diciembre de 1996 en la acción de inconstitucionalidad interpuesta por treinta y seis congresistas de la República contra el artículo 4 de la Ley 26435, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional).

Los argumentos centrales de la Sentencia de mayoría son los siguientes:

- La Constitución no tiene ninguna disposición que en forma específica sea incompatible con el artículo 4 de la Ley 26435. Complementa este argumento con el siguiente: para declarar la inconstitucionalidad de una norma legal es necesario que en la Constitución exista una disposición que la contravenga en forma precisa y no a base de interpretaciones o deducciones controvertibles".

En nuestro criterio este argumento es parcialmente correcto y parcialmente incorrecto. Es correcto en cuanto que reconoce que la declaración de inconstitucionalidad debe ser aplicada con criterio restrictivo y no extensivo. Es incorrecto porque la inconstitucionalidad no tiene que ser de *texto contra texto* en la medida que en la Constitución es tan importante el texto como la inconstitucionalidad y la *ratio legis* de las normas.

En el caso concreto, sí creemos correcto el argumento porque el número de votos, si bien es alto y nosotros particularmente no hubiéramos exigido seis de siete, los sistemas de voto calificado tienen por finalidad hacer más difícil la adopción de la resolución de manera que sólo sea tomada en aquellos casos en los que el acuerdo de entre los magistrados sea amplio. En el Perú el problema se complica porque es el Congreso el que elige a los miembros del Tribunal, pero éste es un serio problema que, sin embargo, no tiene que ver por sí mismo con el tema del quórum de votación.

Los magistrados que votaron en minoría dan un argumento sólido de oposición al voto de la mayoría cuando dicen:

“No compartimos esta tesis, porque, dada la naturaleza de la Carta Política, de ser la «ley de Leyes» –o, si se quiere, de ley-marco, por excelencia–, los preceptos constitucionales encierran valores, propósitos y sentidos que, a nuestro modo de ver, sí requieren –y en grado mucho mayor que las leyes ordinarias– de interpretación. Si para determinar si una ley o norma de rango legal es o no constitucional, fuese menester encontrar incompatibilidades «precisas y no a base de interpretaciones o deducciones controvertibles», este TC. A nuestro juicio, estaría de más, pues su principal misión consiste, precisamente, en resolver controversias que giran en torno de interpretaciones constitucionales divergentes. Y también estaría de más, por análogas razones, la facultad del control difuso otorgada al Poder Judicial, pues ella también se ejerce, precisamente, cuando surgen, dentro del proceso judicial, «interpretaciones o deducciones controvertibles», respecto del alcance, sentido, propósito o motivación de las normas constitucionales, y, consecuentemente, de su posible incompatibilidad con las leyes y dispositivos, en general, de menor jerarquía”.

Compartimos plenamente, como se ve de lo que hemos dicho antes, las ideas que los tres magistrados del voto de minoría dan en el párrafo transcrito. Sin embargo, hacemos notar que no hay en su texto indicación alguna de que consideren excepcional la declaración de inconstitucionalidad (lo que no es lo mismo que decir que no la consideren excepcional. Ocurre, sí, que en su verbalización del problema no lo dicen y eso es en nuestro criterio una deficiencia).

- El segundo argumento es que resulta posible y válido que se establezca una mayoría calificada para ejercer el control de constitucionalidad. Por lo demás, así ocurre en varios otros Estados.

Sí debe haber una mayoría calificada para declarar la inconstitucionalidad de una ley, primero porque existe la presunción de constitucionalidad en ella que no debe ser fácilmente desechada y, segundo, porque es razonable y proporcional pensar que no baste una mayoría simple.

Esto nos pone en el dilema de si deben ser cinco o seis votos conformes. En nuestro criterio, con cinco hubiera sido suficiente y, en vista de que son solamente siete magistrados, la distancia entre cinco y seis votos como exigencia es muy significativa. A esto hay que añadir que es el Congreso el que elige a los magistrados y que, de esta manera, es fácil suponer que la mayoría parlamentaria apuntará a tener un número suficiente de votos en el Tribunal para que las leyes trascendentales que apruebe no sean declaradas inconstitucionales.

Pero esto es un problema distinto al del quórum de votación, como dijimos antes. En la parte propositiva de este discutimos posibles alternativas de nominación del Tribunal Constitucional para garantizar que este problema no aparezca.

- El artículo 4 de la ley 26435 no infringe los principios de razonabilidad ni de proporcionalidad según los cuales habría que determinar el número de votos exigibles para declarar la inconstitucionalidad.

Dentro de lo indeterminado del punto medio, estimamos que seis votos de siete es demasiado alto, pero no al punto que sea inconstitucional. Nosotros estimamos, como ya hemos dicho, que deberían ser cinco votos, pero sin que los magistrados del Tribunal sean elegidos por el Congreso. Como se ha demostrado a lo largo de este desarrollo, uno y otro elemento son distintos, pero en la fenomenología concreta se entremezclan porque confluyen en producir los efectos perniciosos de la elusión del control de constitucionalidad concentrado.

No obstante lo dicho hasta aquí, y lo expresado en la Sentencia del Tribunal Constitucional que acabamos de glosar, sí creemos que se produce una situación contraria a la sistemática constitucional cuando, exigiendo seis votos de siete miembros para la declaración de inconstitucionalidad de la ley, al propio tiempo se da al Congreso la atribución de nombrar al Tribunal con el quórum calificado de dos tercios de los miembros hábiles.

Un quórum tan alto da la impresión de exigir una notable concertación para garantizar la calidad de los elegidos. Sin embargo, la práctica muestra que tiene un efecto perverso: aquellos que pueden movilizar a un tercio de los votos, exigen que entren las personas de su confianza para dar su aprobación al conjunto de miembros. El problema fue tan así que, como hemos mostrado al comentar el artículo 202, no se pudo elegir individualmente al primer Tribunal y hubo que dictar, en pleno proceso de selección de candidatos, una Ley modificatoria que permitiera la elección en *plancha*, es decir, voto por todos al mismo tiempo. Esto ocurrió porque solo así la mayoría oficialista tenía garantía de que entraría un número suficiente de personas de su confianza. Desde luego, no es un acertijo decir que, con este sistema, toda mayoría que pueda hará lo mismo y eso no es bueno para el sistema constitucional.

En otras palabras, el efecto central de los dos tercios de votos del Congreso no es lograr gran concertación sino establecer un Tribunal en el que haya miembros de confianza de los grupos políticos más importantes o, por lo menos, de los que pueden juntar un tercio de los votos para impedir la elección (71).

El principio que rompe esta situación es el siguiente: el Tribunal Constitucional tiene como una de sus funciones centrales el procesar la

(71) Esta afirmación de que se llega a impedir la elección es tan cierta, que en una de las votaciones hechas en el Congreso peruano en 1996, la mayoría hizo votar uno por uno a siete candidatos: el que ella quería poner no alcanzó el número de votos necesarios porque la oposición sumó más de un tercio en contra, y todos los demás fueron, a su vez, *baloteados* por la mayoría: durante casi cuatro horas de trabajo, el Congreso hizo el rito de no aprobar a ningún candidato de los propuestos por una comisión multipartidaria.

acción de inconstitucionalidad, pero está constituido de tal manera que no pueda declararla en los casos que las bancadas significativas del Congreso no lo quieran. En otras palabras, los mecanismos de detalle impiden el verdadero control constitucional.

Todavía no se ha visto todo. No será de extrañar que pueda pasar lo siguiente: un gobierno que pierde la siguiente elección pero adquiere un número suficiente de votos como para impedir una nueva elección del Tribunal Constitucional. De esta manera no se puede elegir uno nuevo y el viejo se mantiene en funciones indefinidamente. No hay que olvidar que el artículo 9 de la Ley Orgánica dice:

“Ley 26435, artículo 9.- Antes de tres meses previos a la fecha de expiración de los nombramientos, el Presidente del Tribunal se dirige al Presidente del Congreso para solicitarle el inicio del procedimiento de elección de nuevos Magistrados.

Los Magistrados del Tribunal continúan en el ejercicio de sus funciones hasta que hayan tomado posesión quienes han de sucederles”.

Entonces, que por ejemplo el Tribunal Constitucional elegido en 1996 permanezca como tal hasta el año 2005 porque en el 2001 una fuerza que tenga algo más del 33% del Congreso se niega a elegir a los nuevos miembros, no es inverosímil. Desde luego que sería totalmente contrario a la Constitución pero no se podría elegir y los magistrados actuales no podrían retirarse porque incumplirían la ley. Como vemos, existen muchos dobleces en el proceso de elección de los miembros del Tribunal Constitucional.

Finalmente, y conectado con el tema anterior, está el del artículo 39 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que establece lo siguiente:

«Artículo 39.- Los jueces deben aplicar una norma cuya constitucionalidad haya sido confirmada por el Tribunal.

Los jueces suspenden la tramitación de los procesos de acción popular sustentados en normas respecto de las cuales se ha planteado demanda de inconstitucionalidad ante el Tribunal, hasta que éste expida su resolución».

Como recordamos, la atribución de los jueces de ejercitar el control difuso proviene de la propia Constitución del Estado, cuyo artículo 138 dice:

“Artículo 138.-

[...]

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

El artículo 39 de la Ley del Tribunal Constitucional nos enfrenta, así, al siguiente problema jurídico: ¿cómo debe ser confirmada la Ley impugnada?”

Aquí caben dos interpretaciones. La primera consiste en que toda demanda de inconstitucionalidad infundada, genere automáticamente la confirmación de la constitucionalidad de la ley respectiva. Así parece entenderlo Néstor Pedro Sagüés en este texto:

La incógnita que aquí nos ocupa, es si un poder no constituyente sino, «constituido», como el Congreso del Perú, puede válidamente requerir a otro poder constituido, como el Tribunal Constitucional, que para declarar a una ley inconstitucional, voten en tal sentido seis de los siete vocales de dicho Tribunal; y que de no lograrse esa mayoría calificada, la ley del caso quede declarada como constitucional, veredicto obligatorio, además, para todos los jueces del país (72).

La otra, que se entienda que toda confirmación es un acto de declaración de voluntad y que, consiguientemente, el Tribunal sólo declararía tal cosa cuando por cuatro votos o más adopte un acuerdo en tal sentido (hay que recordar que el Tribunal adopta todos sus acuerdos por mayoría

(72) SAGÜÉS, Néstor Pedro. *Los poderes implícitos e inherentes del Tribunal Constitucional del Perú y el quórum para sus votaciones*. VARIOS AUTORES. *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios, III*. Lima, Comisión Andina de Juristas, diciembre de 1996, p. 106.

de votos -que son cuatro-, salvo cuando se trata de la inadmisibilidad de la demanda de inconstitucionalidad, o de declarar tal inconstitucionalidad, en que necesita seis votos).

Nosotros consideramos que en este problema, como en otros muchos de la misma naturaleza, hay que recalcar que el sentido de establecer un quórum calificado de votación es el de exigir acuerdo entre una mayor cantidad de votantes que la normal para adoptar una decisión. Sin embargo, no alcanzar un quórum calificado de votación, por sí mismo, jamás significa que se haya adoptado la decisión contraria. Al revés: al no haberse cumplido el quórum exigido, no habrá resolución en ningún sentido.

Por otra parte, es también evidente que, en el Derecho, cualquier confirmación es un acto que requiere una declaración de voluntad, bien en el Derecho privado, bien en el Derecho público.

En consecuencia, si el Tribunal Constitucional toma decisiones por no menos de cuatro votos, habría que concluir que sólo puede confirmar la constitucionalidad de una ley, con la consecuencia de que los jueces no puedan ejercitar el control difuso, cuando obtenga cuatro votos en tal sentido. Esta última afirmación, inclusive, tiene dos posibles formas de efectivizarse: la primera consiste en que cuatro votos por declarar infundada la acción, automáticamente signifiquen confirmación de la constitucionalidad de la ley cuestionada; la segunda consiste en que el Tribunal debería primero votar por declarar fundada o infundada la demanda de inconstitucionalidad y, de elegir esta última decisión, debería hacer una segunda votación para decidir si confirma o no la constitucionalidad de la ley.

Hay que notar que, desde el punto de vista del control difuso, no es lo mismo según los términos de la ley peruana, la presunción de constitucionalidad que existe frente a toda ley debidamente aprobada y promulgada; que confirmar su constitucionalidad. En el primer caso, la presunción nunca es de pleno derecho y puede ser contradicha por el juez. En el segundo, ya no podría desde que los jueces no tendrían competencia para ejercitar el control difuso. La presunción de legalidad se convertiría, en este caso, en una ficción de legalidad (es decir, que no puede ser impugnada).

También es preciso señalar que esta pretensión del artículo 39 de la Ley del Tribunal Constitucional peruano de que la constitucionalidad de la ley sea de alguna manera confirmada, es contraria al principio de control de la constitucionalidad, que requiere estar siempre presente porque si bien la norma puede no ser incompatible con la Constitución en un determinado momento, en uno siguiente sí puede llegar a serlo, y por muchas razones no la última de ellas el cambio tecnológico febril que existe en la sociedad contemporánea.

Pero, para dar cabal respuesta a esta alternativa, a nuestro juicio es necesario también poner, al lado de los elementos técnicos del problema, el análisis de la naturaleza de la función jurisdiccional que en esta materia tiene el Tribunal Constitucional y, sobre todo, la influencia que sus decisiones tendrán en la manera como quedan conformadas las competencias que la Constitución establece.

Dentro de estos últimos aspectos, hay que determinar si una votación que quedó cinco votos a favor de la inconstitucionalidad, y dos votos en contra de ella, confirma a la ley discutida de manera tal que nunca más pueda juzar alguno discutir su constitucionalidad.

En nuestro criterio, esta forma de concebir las cosas es absurda porque una votación que consiste en esencia en una ausencia de generación de la voluntad del Tribunal Constitucional, estaría sin embargo impidiendo que se ejercite una competencia tan importante como la del control difuso, constitucionalmente reconocida a los jueces.

Aún más: creemos que inclusive, el Tribunal Constitucional podría considerar que la confirmación de constitucionalidad que acaree la imposibilidad del control difuso por los jueces, es una extralimitación de las normas de su ley orgánica y que, en consecuencia, nunca declare confirmada la constitucionalidad de una ley.

Existirían muchos argumentos razonables para adoptar esta alternativa de los cuales, los más importantes son a nuestro juicio tres. El primero, que una competencia constitucionalmente establecida no puede ser recortada por la aplicación de una ley. El segundo, que una decisión del Tribunal Constitucional no puede afectar las competencias jurisdiccionales de los jueces ordinarios en sí mismas aunque, desde luego, sí podrá

sentar un precedente de observancia obligatoria, pero eso es algo muy distinto a lo que venimos comentado. Tercero, que es siempre absurdo pretender que una declaración de “confirmación” de la constitucionalidad, convierta en la realidad en constitucional a la norma. Esto es un error porque siempre, constitucionalmente, cabrá la posibilidad de preferir la norma superior a la inferior.

Sin embargo, si no se adoptara esta posición extrema, sino una intermedia de considerar que la confirmación de constitucionalidad requiere por lo menos cuatro votos en el sentido de declarar infundada la acción de inconstitucionalidad, entonces podríamos elaborar el siguiente cuadro, que contiene todas las posibilidades:

Votos a favor de declarar fundada la inconstitucionalidad de la ley	Votos a favor de declarar infundada la inconstitucionalidad de la ley	Efecto práctico de cada voto
0	7	Ley inconstitucional
1	6	Ley inconstitucional
2	5	demanda infundada
3	4	demanda infundada
4	3	demanda infundada y constitucionalidad confirmada
5	2	demanda infundada y constitucionalidad confirmada
6	1	demanda infundada y constitucionalidad confirmada
7	0	demanda infundada y constitucionalidad confirmada

Nuestra opinión sobre el tema, en definitiva, consiste en que no consideramos correcto que el Tribunal Constitucional confirme la constitucionalidad de una ley de manera tal que el control difuso no pueda ser más posible. También consideramos que si el Tribunal declara infundada una demanda de inconstitucionalidad, pero no confirma la constitucionalidad de la ley en el mismo fallo, siempre se podría ejercitar el control jurisdiccional difuso. Inclusive, lo podría realizar el propio Tribunal Constitucional, en la resolución de acciones de amparo, Hábeas corpus y Hábeas data por sus propias competencias como última y definitiva instancia.

367. Artículo 205

«Artículo 205.- Agotada la jurisdicción interna, quien se considere lesionado en los derechos que la Constitución reconoce puede recurrir a los tribunales u organismos internacionales constituidos según tratados o convenios de los que el Perú es parte.»

Antecedentes en la Constitución de 1979

El artículo antecedente en la Constitución de 1979 es el siguiente:

“Artículo 305.- Agotada la jurisdicción interna, quien se considera lesionado en los derechos que la Constitución reconoce, puede recurrir a los tribunales u organismos internacionales constituidos según tratados de los que es parte el Perú”.

Con pequeños cambios de redacción que no afectan el significado del texto, ambas Constituciones contienen idénticas normas respecto del asunto que tratamos.

Análisis exegético

Coincidimos con Fernández Segado cuando sostiene en la cita siguiente, que el tema de los derechos humanos ha escapado ya, para bien, de la soberanía de los Estados:

En nuestros días, la cuestión de los derechos humanos no es algo que pueda quedar circunscrito a la soberanía interna de los Estados; por el contrario, puede ser considerada como patrimonio de la comunidad internacional; de ahí que su tutela haya trascendido el ámbito estrictamente estatal, siendo factible hablar de una protección transnacional de los derechos. Ello no es sino la resultante obligada del hecho de que los derechos humanos constituyen, como ha afirmado Cassese, un nuevo derecho natural de la Humanidad, no en el sentido tradicional del derecho natural, es decir, no en el sentido de preceptos hallados por individuos y particulares en la «razón humana» y exigidos en cánones de conducta superiores al derecho positivo, sino más bien en el sentido de un conjunto de parámetros de conducta y de evaluación concordemente destilados (por obra de todos los Estados) de tradiciones ideológicas y filosóficas, de preceptos religiosos y concepciones del mundo, y transformados por los Estados mismos en código internacional de conducta (73).

Desde luego, la internacionalización no es plena y automática. Tiene primero que existir un trámite interno, porque los órganos internacionales suponen que cada Estado brinda seguridad a las personas en la protección de sus derechos, en base a un *debido proceso*, concepto que hemos analizado al comentar el inciso 3 del artículo 139 de la Constitución. Como dice el propio Fernández Segado, que cada Estado dé protección judicial a los derechos humanos no es sólo un asunto de procedimiento: llega a ser un asunto de fondo porque la protección por debido proceso de los derechos es, en realidad, un derecho más y, tal vez, uno de los instrumentos más importantes para su vigencia:

[...] esta regla del agotamiento previo de los recursos internos, en la esfera del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, tiene ciertas implicaciones respecto de los Estados. Así lo ha entendido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a cuyo juicio la regla en cuestión obliga a los Estados a suministrar recur-

(73) FERNANDEZ SEGADO, Francisco. *La dogmática de los derechos humanos*. Lima, Ediciones Jurídicas, 1994, p. 237.

sos judiciales efectivos a las víctimas de una violación de los derechos humanos, recursos que deben corresponder a las exigencias del «debido proceso legal» y garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención. De ahí que la misma Corte, en su Sentencia del 26 de junio de 1987 (Caso Velásquez Rodríguez, excepciones preliminares), sostuviera que «cuando se invocan ciertas excepciones a la regla del agotamiento de los recursos internos, como son la ineffectividad de tales recursos o la inexistencia del 'debido proceso legal', no sólo se está alegando que el agraviado no está obligado a interponer tales recursos, sino que indirectamente se está imputando al Estado involucrado con una nueva violación de las obligaciones contraídas por la Convención. En dichas circunstancias –concluye la Corte–, la cuestión de los recursos internos se aproxima sensiblemente a la materia de fondo, debiendo ser examinada junto con ésta» (74).

El artículo 205 de la Constitución exige que se haya agotado la jurisdicción interna. En primer lugar, esto significa que el proceso haya llegado a la última instancia posible y haya sido denegado. Pero como muchas veces las personas no tienen acceso a la justicia en estas materias porque simplemente no se admiten las acciones, o porque se las retarda de manera que el proceso no avance, los organismos internacionales especializados, muchas veces han entendido que el agotamiento de la vía interna puede ser también la presentación infructuosa de una acción que no es recibida. Dice García-Sayán:

No voy a entrar a analizar aquí el concepto de «agotamiento de la jurisdicción interna» que, para efectos de la aplicación de las normas sobre derechos humanos por los organismos ya mencionados, ha sido materia de larga elaboración basada en una aproximación no formalista. Sólo cabe recordar que en virtud de lo estipulado en las normas internacionales, se entenderá por tal no sólo la terminación de los procedimientos judiciales y/o administrativos sino que producen igual efecto las situaciones de retardo injustifi-

(74) FERNANDEZ SEGADO, Francisco P. *La dogmática de los derechos humanos*. Lima, Ediciones Jurídicas, 1994, pp. 245-246.

cado en la decisión, imposibilidad de acceso o de agotamiento de los recursos internos disponibles y, por cierto, la falta de una legislación interna que garantice el debido proceso (75).

Según el artículo 39 de la Ley 23506, promulgada el 07 de diciembre de 1982, Ley de Hábeas Corpus y Amparo, la jurisdicción internacional es la siguiente:

“Ley 23506, artículo 39.- Para los efectos de lo establecido en el artículo 305 de la Constitución, los organismos jurisdiccionales internacionales a que puede recurrir quien se considere lesionado en los derechos que la Constitución reconoce son el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos y aquellos otros que se constituyan en el futuro y que sean aprobados por tratados que obliguen al Perú y que tengan la categoría a que se refiere el artículo 105 de la Constitución».

Obviamente, las referencias son a los artículos de la Constitución de 1979, vigente al aprobarse la norma. El equivalente del artículo 305 es, en la Constitución de 1993, el que ahora comentamos y, más bien, no existe equivalente del artículo 105 que establecía:

“Constitución de 1979, artículo 105.- Los preceptos contenidos en los tratados relativos a derechos humanos, tienen jerarquía constitucional. No pueden ser modificados sino por el procedimiento que rige para la reforma de la Constitución”.

A pesar de las limitaciones de concordancia entre la norma de la ley 23506 y la Constitución de 1993, lo cierto es que en el Perú se puede recurrir al Comité De los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y, precisamente en virtud de la Constitución de 1979 que ratificó la *Convención Americana*

(75) GARCIA-SAYAN, Diego. *Constitución peruana y política exterior*. VARIOS AUTORES. *La Constitución diez años después*. Lima, Constitución y Sociedad y Fundación Friedrich Naumann, 1989, pp. 213-214.

sobre Derechos Humanos de San José de Costa Rica, también a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Respecto de la Comisión Interamericana, sus funciones están contenidas en el artículo 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que establece:

“Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 41°.- La Comisión tiene la función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos, y en el ejercicio de su mandato tienen las siguientes funciones y atribuciones:

- a) Estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América;
- b) Formular recomendaciones, cuando lo estime conveniente, a los gobiernos de los Estados Miembros para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos;
- c) Preparar los estudios o informes que considere convenientes para el desempeño de sus funciones;
- d) Solicitar de los gobiernos de los Estados Miembros que le proporcionen informes sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos;
- e) Atender las consultas que, por medio de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, le formulen los Estados Miembros en cuestiones relacionadas con los derechos humanos y, dentro de sus posibilidades, les prestará el asesoramiento que éstos le soliciten;
- f) Actuar respecto de las peticiones y otras comunicaciones en ejercicio de su autoridad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44 al 51 de esta Convención, y
- g) Rendir un informe anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos”.

Al ratificar la Convención, el Perú se sometió a la competencia de la Comisión para ocuparse de asuntos de derechos humanos de las personas que habitan territorio peruano:

“Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 44°.-

Cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida de uno o más Estados Miembros de la Organización, puede presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de esta Convención por un Estado Parte”.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos está también regulada en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Los aspectos centrales de su competencia se hallan en los siguientes artículos:

“Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 63°.-

1. Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de estos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.

2. En el caso de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, la Corte, en los asuntos que esté conociendo, podrá tomar las medidas provisionales que considere pertinentes. Si se tratare de asuntos que aún no estén sometidos a su conocimiento, podrá actuar a solicitud de la Comisión”.

“Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 64 °.-

1. Los Estados Miembros de la Organización podrán consultar a la Corte acerca de la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos. Asimismo, podrán consultarla, en lo que les compete, los órganos enumerados en el capítulo X de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires.

2. La Corte, a solicitud de un Estado Miembro de la Organización, podrá darle opiniones acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales”.

Según Javier Valle-Riestra:

Al ratificar el Artículo 45 del Pacto de San José, el Perú reconoce la facultad de los Estados miembros de la OEA que observen un procedimiento recíproco, para denunciar el incumplimiento en que incurra el propio Estado peruano, con lo cual, también se autolimita en su soberanía legal frente a la comunidad y al Derecho Internacional. A estos efectos, no constituye violación del principio de no intervención, ni la denuncia de un Estado contra otro ni la propia acción investigadora o jurisdiccional de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (76).

Y, en referencia a la Corte Interamericana de Derechos Humanos señala:

Con la ratificación expresa del Artículo 62 del Pacto de San José, el Estado peruano reconoce la competencia obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En consecuencia, los tribunales nacionales deben ejecutar las sentencias de la Corte sin requerimiento previo de revisión, homologación o procedimiento análogo, así como colaborar con esta última a efectos de las necesidades de administración de justicia de su competencia (interpretación y/o aplicación del Pacto) (77).

Sobre el Comité de Derechos Humanos, dice O'Donnell:

La competencia del Comité de Derechos Humanos para conocer denuncias individuales está definida en el artículo 1 del Protocolo Facultativo al Pacto Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos, que reza así:

Todo Estado Parte en el Pacto que llegue a ser parte en el presente Protocolo reconoce la competencia del Comité para recibir

(76) VALLE-RIESTRA, Javier. *Jurisdicción supranacional. VARIOS AUTORES. Normas internacionales sobre derechos humanos y derecho interno.* Lima, Comisión Andina de Juristas, 1984, p. 215.

(77) VALLE-RIESTRA, Javier. *Jurisdicción supranacional. VARIOS AUTORES. Normas internacionales sobre derechos humanos y derecho interno.* Lima, Comisión Andina de Juristas, 1984, p. 216.

y considerar comunicaciones de individuos que se hallen bajo la jurisdicción de este Estado y que aleguen ser víctimas de una violación, por ese Estado parte, de cualquiera de los derechos enunciados en el Pacto. El Comité no recibirá ninguna comunicación que concierna a un Estado parte en el Pacto que no sea parte en el presente Protocolo».

En virtud de lo anterior, la competencia del Comité en materia de denuncias individuales no se extiende a todos los Estados Partes en el pacto, sino sólo a aquéllos que han ratificado también el Protocolo Facultativo (78).

Finalmente, el artículo 40 de la Ley 23506 establece la forma en que son cumplidas en el Perú las decisiones de los organismos de jurisdicción internacional:

«Artículo 40.- La resolución del organismo internacional a cuya jurisdicción obligatoria se halle sometido el Estado peruano, no requiere para su validez y eficacia de reconocimiento, revisión ni examen previo alguno. La Corte Suprema de Justicia de la República recepcionará las resoluciones emitidas por el organismo internacional, y dispondrá su ejecución y cumplimiento de conformidad con las normas y procedimientos internos vigentes sobre ejecución de sentencias».

Es un artículo que señala un compromiso pleno con la jurisdicción internacional en materia de derechos humanos.

(78) O'DONNELL, Daniel. *Protección internacional de los derechos humanos*. Lima, Comisión Andina de Juristas, 1988, p. 418.

TITULO VI

REFORMA DE LA CONSTITUCION

368. TITULO VI: REFORMA DE LA CONSTITUCION

Las Constituciones cambian de muchas maneras. Algunas veces cambian de hecho, es decir, por la fuerza de la realidad. Este no es un cambio que se inscribe en el texto de la Constitución. Lo que ocurre es que, en la vida jurídica cotidiana, todos entienden la norma constitucional de distinta manera a como está escrita en el texto y, a veces, contra el mismo texto. Desde el punto de vista del Derecho Constitucional positivo, estos cambios constitucionales no existen, pero desde el punto de vista de la teoría (que siempre ha distinguido la Constitución formal como norma escrita, de la Constitución real como norma vivida), sí hay un claro lugar para los cambios constitucionales de hecho. Es la teoría de las mutaciones constitucionales. Dicen de ellas Fernández Maldonado y Melo Vega:

Lo que en un inicio la doctrina germana ha denominado como mutación constitucional [...] es, en rigor, la reforma constitucional no formal, concebida como la modificación del ordenamiento constitucional que no observa el procedimiento formal para la reforma. Se trata de una operación que no está dirigida a modificar el texto de la Constitución, éste no sufrirá variación, es el significado o contenido que se atribuye a dicho texto el que se cambia y se transforma (79).

(79) FERNANDEZ-MALDONADO CASTRO, Guillermo y MELO-VEGA

También se distingue entre tipos de mutaciones constitucionales:

[...] es preciso distinguir dos grandes géneros o tipos de mutación, a los que corresponden alcances y consecuencias diversas. La mutación constitucional puede surgir como resultado del cambio de sentido o significado de las palabras del texto constitucional, debido a la transformación natural que sufren con frecuencia las palabras con el transcurso del tiempo. En lingüística, a un significante le corresponde un significado diferente según el momento histórico en que se ubique. Difícilmente se podría dudar, por ejemplo, que el sentido de las palabras libertad, igualdad y fraternidad ha sufrido cambios desde la Revolución Francesa hasta nuestros días.

Pero existe otra forma de dar vida a la mutación, distinta a esta interpretación histórico-evolutiva que acabamos de reseñar, y se presenta cuando la dinámica política incluye prácticas y conductas que gozan de un consentimiento amplio, a pesar de estar en franca contradicción con el texto constitucional (80).

De las citas anteriores quedan claros, en nuestro criterio, los siguientes elementos:

- Que las mutaciones constitucionales ocurren en el mundo de la realidad y mantienen inalterable el texto constitucional: la sociedad entiende como jurídico algo que no es exactamente (o eventualmente que es lo contrario) de lo que manda el texto de la Constitución y así se actúa en los hechos. Esta mutación forma parte de la *Constitución real*, concepto que tiene que ver, precisamente, con cómo es vivida la Constitución, no lo que dicen sus páginas. En el Perú un buen ejemplo son los Decretos leyes que, salvo los del pe-

CASTRO, Jorge. *Las propuestas de reforma constitucional*. VARIOS AUTORES. *La Constitución diez años después*. Lima, Constitución y Sociedad y Fundación Friedrich Naumann, 1989, p. 373.

- (80) FERNANDEZ-MALDONADO CASTRO, Guillermo y MELO-VEGA CASTRO, Jorge. *Las propuestas de reforma constitucional*. VARIOS AUTORES. *La Constitución diez años después*. Lima, Constitución y Sociedad y Fundación Friedrich Naumann, 1989, pp. 374-375.

río abril-diciembre de 1992 que fueron legitimados por el Congreso Constituyente Democrático, rigen en el Perú a pesar de ser nulos por constituir actos de autoridad usurpada (ver la parte final del artículo 46 de la Constitución).

- Una forma de mutación constitucional consiste en que el transcurso del tiempo vaya dando significado distinto a las palabras. Es probable que esto pase en nuestra Constitución con la expresión *economía social de mercado*, que tiene significados distintos antes y después de 1990.
- Una segunda forma, es aquella que, en los hechos encuentra significaciones constitucionales distintas o contradictorias del texto constitucional. En otras palabras, la Constitución dice una cosa y no es que ella evolucione en su significado, sino que simplemente en la realidad las personas actúan con otras reglas. El caso de los decretos leyes de los gobiernos de facto en el Perú, antes mencionado, es un ejemplo de esto.

Las mutaciones constitucionales, particularmente las del segundo tipo antes mencionado, presentan un problema formal a la supremacía constitucional que se ve claro en el siguiente ejemplo: si el Tribunal Constitucional tiene que resolver un caso y se encuentra ante el texto constitucional enfrentado a una mutación: ¿resuelve con el texto o con la mutación? Pedro de Vega comenta la forma en que este conflicto se actualiza:

Mientras la tensión siempre latente entre lo fáctico y lo normativo no se presenta en términos de conflicto e incompatibilidad manifiesta, las mutaciones constitucionales pueden coexistir con el principio de supremacía constitucional, sin que éste sufra ningún deterioro importante. El problema de los límites de la mutación comienza cuando la tensión entre facticidad y normatividad se convierte social, política y jurídicamente en un conflicto que pone en peligro la misma noción de supremacía. Es entonces cuando aparece como única alternativa posible la de, o bien convertir la práctica convencional (la mutación) en norma a través de la reforma, o bien negar el valor jurídico, en nombre de la legalidad existente, de la mutación. En cualquiera de los dos supuestos la mutación en cuan-

to tal desaparecería, y la supremacía de la Constitución quedaría salvada (81).

De esta manera, se completa el ciclo que se debe a la transformación constitucional por mutación: la convivencia de las dos normas es posible mientras no es necesario resolver el conflicto. En el momento en que esto ocurre, será preciso dar validez nuevamente al texto, o modificarlo para establecer la validez de la mutación. El problema de hecho, se reconvierte a su original sentido jurídico-formal.

Hasta aquí hemos visto la transformación constitucional por mutaciones de hecho que no se legitiman jurídicamente hasta que el sistema las reconvierte a norma formal. Sin embargo, hay otras transformaciones constitucionales que, en realidad, son las más trascendentes desde el punto de vista del Derecho. La más importante es el ejercicio del poder constituyente por el pueblo mismo:

El pueblo, como titular de la soberanía, es quien asume el poder constituyente, único capaz de establecer la Constitución. Cuando en ejercicio de este poder, el pueblo aprueba su Carta Constitucional, todos los poderes pasan a ser constituidos y el poder constituyente desaparece para dar paso a la normativa constitucional, que es la que organiza el conjunto del sistema jurídico-político. La Constitución aparece entonces como ley suprema, única que proviene directamente del poder constituyente y que, en sustitución del poder soberano del pueblo, ejerce una verdadera soberanía de la Ley y el Derecho (82).

Por su parte, De Vega dice sobre la naturaleza del poder constituyente:

-
- (81) VEGA, Pedro de. *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Madrid, Editorial Tecnos S.A., 1988, p. 215.
- (82) FERNANDEZ-MALDONADO CASTRO, Guillermo y MELO-VEGA CASTRO, Jorge. *Las propuestas de reforma constitucional*. VARIOS AUTORES. *La Constitución diez años después*. Lima, Constitución y Sociedad y Fundación Friedrich Naumann, 1989, p. 359.

Respecto a la naturaleza del poder constituyente, no admite duda alguna que se trata de un poder absoluto y total. Importa, sin embargo, recalcar que, al producirse su definición como poder soberano, lo que se hace en realidad es trasladar e incorporar a la organización democrática moderna la doctrina de la soberanía, tal y como había sido teorizada por Bodino, y conservada en la tradición de la monarquía absoluta. De esta forma, de igual manera que el príncipe se hallaba *supra leges* y quedaba *legibus solutus*, el poder constituyente se concebirá también fuera de toda limitación. Sieyès expuso con rotundidad esta idea ante el Comité Constitucional de la Asamblea, el 20 de julio de 1789, donde en su *Exposition raisonnée* afirma: «El poder constituyente todo lo puede [...] No se encuentra de antemano sometido a ninguna Constitución [...] Por ello, para ejercer su función ha de verse libre de toda forma y todo control, salvo los que a él mismo le plugiera adoptar» (83).

El concepto de poder constituyente tiene esta curiosa composición en el Derecho: opera como un hecho pero se legitima plenamente. Es la base de la teoría de la organización política contemporánea que dice de él que todo lo puede y que no está sometido a límites que no sean los de un Derecho Natural que nadie puede romper. En la actualidad se sostiene, por ejemplo, que ningún poder constituyente podría dejar de reconocer los derechos humanos internacionalmente establecidos. Es una apreciación correcta en nuestro criterio. Pero salvo estos límites, el poder constituyente *funda* la sociedad al establecer la Constitución y da las reglas de juego del sistema político.

El poder constituyente es, así, de ejercicio temporal: aparece, regula la sociedad y luego desaparece. Concluida la Constitución, todo funciona de acuerdo a ella y si no ocurre así, se impondrá la supremacía constitucional por los cauces establecidos. Se dice que todos los poderes son *constituidos* luego del poder constituyente porque mientras éste no tiene otros límites que los antes mencionados, los poderes constituidos siempre están enmarcados, y por tanto limitados, por la Constitución.

(83) VEGA, Pedro de. *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Madrid, Editorial Tecnos S.A., 1988, p. 28.

¿Cuáles son las formas principales de ejercicio del poder constituyente? De Vega dice sobre ellas:

[...] se podrían recordar como modalidades más significativas:

1) La creación de una Asamblea especial o Convención. (Supuesto de origen típicamente norteamericano, generalizado en la mayoría de los Estados miembros y que, aunque asumido por otros ordenamientos constitucionales, como es el caso de la Constitución de Argentina, de la Constitución de Paraguay de 1870, de la Constitución de Costa Rica de 1871, etc., ha perdido en la actualidad, por su excesiva complicación, posibilidades expansivas. Todos los ordenamientos constitucionales más recientes lo han, definitivamente, olvidado).

2) La formación de una Asamblea Nacional, a través de la reunión en sesión conjunta de las dos Cámaras del Parlamento. (Es el modelo típico consagrado por la Constitución francesa de 1875, de la Tercera República, y que, con unas u otras variantes, se proyectó luego a otros sistemas constitucionales –Venezuela, Chile, etc.–, perviviendo todavía en la Constitución del General De Gaulle de 1958, en el caso de que, conforme al artículo 89, el Presidente no presente a referéndum el proyecto aprobado previamente por las Cámaras).

3) El sometimiento a referéndum obligatorio de todo proyecto de reforma constitucional. Lo que significa que el pueblo, organizado como electorado, complementa la función de las Asambleas como órgano legislativo ordinario. (Es la modalidad consagrada por la Constitución Suiza de 1874 –arts. 118-123– y que contaba con los precedentes notables de la tradición americana, donde, aparte de la creación de una Convención, muchos Estados miembros –concretamente veinte– exigen la ratificación popular obligatoria en toda reforma de la Constitución. En definitiva, es también el supuesto que ya estableciera el propio artículo 5 de la Constitución de U.S.A., donde para salvaguardar la estructura federal, se

apela a la necesidad de que la reforma constitucional sea ratificada por los Estados, bien a través de Convenciones, bien a través de las legislaturas ordinarias) (84)

En El Perú las últimas dos modificaciones constitucionales han sido hechas así: la de 1979, convocando a una elección específica para elegir una Asamblea Constituyente cuya función fue dictar la Constitución y, la de 1993, convocando a un Congreso Constituyente, es decir, un Congreso con todas las funciones del caso, el que, además, elaboraba una Constitución. Esta fue luego sometida a referendun y aprobada por el voto popular.

Una tercera forma de modificación constitucional es lo que tradicionalmente se llamó *poder constituyente delegado* pero que ahora, por cambios en la conceptualización, se denomina poder de revisión o poder de reforma. Es éste, el caso en que el Poder Constituyente, a través de la propia Constitución, permite que un órgano constituido, normalmente el Congreso, modifique la Constitución a través de procedimientos especiales, generalmente signados por quórum calificado de votación y, muchas veces, por dos o más votaciones. En el caso peruano, este poder de revisión ha sido establecido en el artículo 206 de la Constitución de 1993.

Sobre él dice De Vega:

Sólo cuando el poder de reforma se considera como un poder constituido y limitado, la estructura de la organización constitucional democrática mantiene su coherencia. Ningún poder organizado y regulado por la Constitución aparece entonces por encima de ella. Lo que permite en rigor hablar de la supremacía constitucional, y de la capacidad de la norma fundamental para controlar sus propios procesos de transformación. La Constitución se presenta como auténtica *lex superior*, y la reforma constitucional puede interpretarse como una genuina operación jurídica.

Por otra parte, el poder constituyente, como fuerza externa al

(84) VEGA, Pedro de. *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Madrid, Editorial Tecnos S.A., 1988, p. 96.

sistema, permanece indemne en toda su pujanza. Al poder constituyente le corresponderá siempre la posibilidad de reformar la Constitución existente o la de establecer una nueva, pero su actuación no podrá explicarse en términos jurídicos, sino por las vías de hecho. La distancia que media entre la actuación del poder de reforma y el poder constituyente es, como ya dijimos, la que separa la acción legal de la revolución (85).

La afirmación es evidente y correcta: el Congreso puede modificar la Constitución de acuerdo al artículo 206, pero en esa modificación siempre estará sometido a dicho artículo y deberá operar, por tanto, *de derecho*. No puede salir de ese marco. Además, si bien no está textualmente prohibido en la Carta, siempre se entiende que a través de este procedimiento se pueden hacer modificaciones parciales, no un cambio total de la Constitución, cosa que corresponde al poder constituyente propiamente dicho. Señala García Belaunde al respecto:

Las reformas constitucionales pueden ser, en principio, totales o parciales. Con todo, existe la tendencia, como ya se ha indicado, de que sean parciales, no sólo por ser ese el fin de toda reforma, sino porque una reforma total a la larga significa asumir la totalidad del poder constituyente, que es distinto al poder constituido que representa la reforma, que es limitada por naturaleza (86).

¿Cómo se ejercita este poder de revisión? También De Vega recopila las formas más usuales:

Por lo que al segundo de los sistemas señalados por Biscaretti hace referencia, baste indicar que el procedimiento de agravación asumido por los órganos legislativos ordinarios presenta, también, modalidades distintas entre las que, como más significativas manifestaciones, cabría señalar:

(85) VEGA, Pedro de. *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Madrid, Editorial Tecnos S.A., 1988, p. 238.

(86) GARCIA BELAUNDE, Domingo. *¿Reforma Constitucional?* VARIOS AUTORES. *La Constitución diez años después*. Lima, Constitución y Sociedad y Fundación Friedrich Naumann, 1989. 347.

1) El establecimiento de mayorías cualificadas en el Parlamento. (De cómo se expresa aritméticamente la mayoría cualificada, las variaciones en el Derecho comparado son notables. No obstante, el criterio más generalizado es exigir los dos tercios de los miembros del Parlamento. Es el caso, por ejemplo, de Alemania Federal, Italia, la URSS y de la casi totalidad de los Estados socialistas. Existen países donde, sin embargo, se apela a la mayoría de tres quintos –como sucede en Checoslovaquia y como veremos establece la propia Constitución española–, y no faltan tampoco los ordenamientos que, consagrando una rigidez constitucional mínima, admiten, para aprobar la reforma, la mayoría absoluta –caso de la India, Albania, Colombia, etc.–).

2) La doble aprobación en intervalos sucesivos o en momentos temporales distintos de una misma legislatura. (Es el supuesto de la Constitución Francesa de 1946, y que, con unas u otras variantes, también aparece en las Constituciones de Italia, Venezuela, Túnez, Argelia, etc.).

3) La doble aprobación de la reforma en dos legislaturas diferentes, mediando, por tanto, entre una y otra la celebración de elecciones generales, que adquieren por ello un significado referendario evidente. (Ejemplos típicos de esta modalidad los representan la Constitución Sueca de 1809, la Noruega de 1814, la Belga de 1831, la Holandesa de 1877, etc., a los que cabría añadir supuesto recogido en el artículo 168 de nuestra Constitución (87).

Estos requisitos adicionales a los de las leyes comunes para el poder de revisión, hicieron que en algún momento se hablara de constituciones flexibles (aquellas que se reformaban por ley común) y constituciones rígidas (las que tenían estos mecanismos más difíciles para ser modificadas). La diferencia en la práctica ha desaparecido y son unas pocas constituciones las que pueden, teóricamente al menos, ser modificadas mediante ley común. Dicen Fernández-Maldonado y Melo-Vega al respecto:

(87) VEGA, Pedro de. *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Madrid, Editorial Tecnos S.A., 1988, pp. 97-98.

En la medida que la supremacía constitucional ha logrado aceptación general, la clásica distinción entre constituciones rígidas y flexibles ha perdido buena parte de sustento, considerando además que hoy, prácticamente, la totalidad de constituciones debieran ser clasificadas como rígidas [...]

Por estas consideraciones es que casos como los de Inglaterra, Israel o Nueva Zelanda, revisten importancia como excepciones que confirman la regla, pues el establecimiento de un procedimiento especial de reforma constitucional es, en los hechos, una regla generalmente observada (88).

369. Artículo 206

«Artículo 206.- Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referendun. Puede omitirse el referendun cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas. La ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República.

La iniciativa de reforma constitucional corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; a los congresistas; y a un número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral.»

(88) FERNANDEZ-MALDONADO CASTRO, Guillermo y MELO-VEGA CASTRO, Jorge *Las propuestas de reforma constitucional*. VARIOS AUTORES. *La Constitución diez años después*. Lima, Constitución y Sociedad y Fundación Friedrich Naumann, 1989, pp. 389-390.

Antecedentes en las Constituciones de 1823 a 1933

Todas las Constituciones han tenido reglas sobre modificación de su texto y las soluciones dadas han sido muy diversas entre sí.

La tipología que puede ensayarse es la siguiente:

- El primer grupo de Constituciones (1823, 1826 y 1828) consideran con diversos requisitos, que la modificación constitucional debe producirse por un órgano especial, ad hoc, investido de poder constituyente por voto expreso de la ciudadanía. En las Constituciones de 1826 y de 1828 se establecieron plazos iniciales de inmodificabilidad de la Constitución que fueron de cuatro y cinco años, respectivamente.
- Por su naturaleza confederada, la Constitución de 1837 adoptó un sistema de iniciativa por el Ejecutivo y de una dieta compuesta por miembros de los tres Congresos de los Estados confederados, que aprobarían las modificaciones.
- Las Constituciones de 1834 y 1839 dieron la atribución de modificar la Constitución al Congreso, con un complicado proceso de aprobación en el transcurso del cual, el Ejecutivo podía ejercitar el derecho de observación legislativa.
- Las Constituciones de 1856, 1860, 1920 y 1933 establecen que la Constitución será modificada por el Congreso, aunque dictan diversos requisitos: algunas exigen aprobación en dos legislaturas y otras en tres; algunas no requieren quórum calificado de aprobación y otras sí.

Por tratarse de fórmulas tan distintas, consideramos conveniente transcribir las normas pertinentes:

La Constitución de 1823 estableció su ratificación o reforma por un congreso general, con poderes especiales como lo requería Sieyes, para tomar decisiones constitucionales. Tal medida fue razonable desde que el Perú aún estaba ocupado en parte por España.

«Constitución de 1823, artículo 191.- Esta Constitución queda sujeta a la ratificación ó reforma de un Congreso general compuesto de los diputados de todas las provincias actualmente libres, y de todas las que fueren desocupadas por el enemigo, concluida que sea la guerra».

«Constitución de 1823, artículo 192.- Para la ratificación o reforma que indica el artículo anterior deberán contener los poderes de los diputados cláusulas especial que los autoricen para ello».

La Constitución de 1826 consideró esperar cuatro años para su modificación y señaló un procedimiento según el cual intervenían mayorías calificadas de las diversas cámaras que componían el Poder Legislativo. Se debía dictar una ley de bases de reforma para que los cuerpos electorales dieran poderes constituyentes a los diputados parlamentarios. La concepción proviene también de Sieyes. Al final hay una consulta al Ejecutivo que pareciera no haber tenido carácter vinculante a partir del texto. Como la Constitución no tuvo duración de cuatro años, esta propuesta de reforma fue sólo conceptual; no tuvo vida.

«Constitución de 1826, artículo 138.- Si pasados cuatro años después de jurada la Constitución, se advirtiere que algunos de sus artículos merecen reforma, se hará la proposición por escrito, firmada por ocho miembros al menos, de la Cámara de Tribunos, y apoyada por las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara».

«Constitución de 1826, artículo 139.- La proposición será leída por tres veces con el intervalo de seis días de una a otra lectura, y después de la tercera deliberará la Cámara de Tribunos si la proposición podrá ser ó no admitida a discusión, siguiéndose en todo lo demás lo prevenido para la formación de las leyes».

«Constitución de 1826, artículo 140.- Admitida a discusión, y convencidas las Cámaras de la necesidad de reformar la Constitución, se expedirá una ley por la cual se mandará a los cuerpos electorales confieran a los diputados de las tres Cámaras, poderes especiales para alterar ó reformar la Constitución, indicando las bases sobre que deba recaer la reforma».

«Constitución de 1826, artículo 141.- En las primeras sesiones de la legislatura siguiente a la en que se hizo la moción sobre alterar ó reformar la Constitución, será la materia propuesta y discutida, y lo que las Cámaras resuelvan se cumplirá, consultado el Poder Ejecutivo sobre la conveniencia de la reforma».

La Constitución de 1828 estableció una regla general de reforma y una regla excepcional. La regla general consistió en que la Constitución permanecería inmodificada durante cinco años al término de los cuales se convocaría a una Convención Nacional constituyente que la revisara. La regla excepcional dijo que si había urgencia de realizar modificaciones dentro del plazo de cinco años, éstas debían ser hechas de todas maneras por una Convención, que sería convocada a iniciativa de dos tercios de los votos del Congreso, siempre y cuando el Ejecutivo no observase la iniciativa. Si lo hacía, se requerirían tres cuartos de los votos conformes con la convocatoria.

«Constitución de 1828, artículo 173.- El Congreso inmediatamente después de la apertura de sus sesiones, examinará si la Constitución ha sido exactamente observada, preveyendo lo que convenga sobre sus infracciones».

«Constitución de 1828, artículo 176.- Esta Constitución se conservará sin alteración ni reforma por cinco años, desde la fecha de su publicación».

«Constitución de 1828, artículo 177.- En Julio del año de 1833 se reunirá una Convención nacional, autorizada para examinar y reformar en todo ó en parte esta Constitución».

«Constitución de 1828, artículo 178.- Si antes del período prefijado, circunstancias muy graves exigieren el examen y reforma de que habla el artículo anterior, el Congreso podrá anticipar el tiempo en que debe reunirse la Convención nacional».

«Constitución de 1828, artículo 179.- En este caso la proposición, que podrá tener su origen en cualquiera de las dos Cámaras, deberá ser apoyada por la cuarta parte de sus miembros, y leída por tres veces con intervalo de seis días de una a otra lectura».

«Constitución de 1828, artículo 180.- Después de la tercera lectura se discutirá en la forma ordinaria, debiendo concurrir dos terceras partes de votos en las dos Cámaras para sancionar si ha ó no lugar a la convocatoria de la Convención nacional: en el caso de votarse la afirmativa, se comunicará la resolución al Poder Ejecutivo, quién, si la suscribe, procederá inmediatamente a hacer la convocatoria».

«Constitución de 1828, artículo 181.- Si el Poder Ejecutivo la devolviese con observaciones, reconsiderada la materia en las dos Cámaras, será necesaria la concurrencia de tres cuartas partes de votos en cada una para sancionar la convocatoria, procediéndose inmediatamente a verificarla».

«Constitución de 1828, artículo 182.- El Congreso designará el número de representantes a la Convención nacional, y reglas a que deben sujetarse sus elecciones».

La Constitución de 1834 cambia el sistema anterior y hace responsable de la reforma constitucional al Congreso. Primero hay una iniciativa en cualquiera de las dos cámaras que, en caso de ser aprobada en Pleno, pasa a una comisión de nueve personas que la estudia. Presenta su dictamen y, si es aprobado en cada una de las cámaras por dos tercios de los votos, se reúne el Congreso para decidir. Tomada la decisión por mayoría absoluta, ésta es comunicada al Ejecutivo el que, luego de consultar al Consejo de Estado, incorpora la propuesta de modificación en su mensaje al Congreso que corresponda a la siguiente renovación parcial prevista en la Constitución. Reunido el Congreso renovado, delibera y decide por mayoría absoluta si modifica o no la Constitución. Del texto parece no haber potestad de observar esta norma por el Ejecutivo. Su participación se da en medio del proceso de reforma, como hemos visto. Es un sistema recargado de Constitución rígida.

«Constitución de 1834, artículo 178.- El Congreso inmediatamente después de la apertura de sus sesiones, examinará si la Constitución ha sido exactamente observada, y si sus infracciones están corregidas; preveyendo lo conveniente para que se haga efectiva la responsabilidad de los infractores».

«Constitución de 1834, artículo 180.- La reforma de uno ó más artículos constitucionales se hará por el Congreso conforme a las siguientes disposiciones».

«Constitución de 1834, artículo 181.- La proposición en que se pida la reforma de uno ó más artículos, podrá presentarse en cualquiera de las dos Cámaras, firmada al menos por un tercio de sus miembros presentes».

«Constitución de 1834, artículo 182.- Será leída por tres veces con intervalo de seis días de una a otra lectura. Después de la tercera se deliberará si ha ó no lugar a admitirla a discusión».

«Constitución de 1834, artículo 183.- En el caso de la afirmativa, pasará a una comisión de nueve individuos elegidos por mayoría absoluta de la Cámara, para que en el término de ocho días presente su respectivo informe sobre la necesidad de hacer la reforma».

«Constitución de 1834, artículo 184.- Presentado se procederá a la discusión, y se observará lo prevenido en la formación de las leyes (artículos, 54 ,55, 56, 57 y 58); siendo necesarios los dos tercios de sufragios en cada una de las Cámaras».

«Constitución de 1834, artículo 185.- Sancionada la necesidad de hacer la reforma, se reunirán las dos Cámaras para formar el correspondiente proyecto, bastando en este caso la mayoría absoluta».

«Constitución de 1834, artículo 186.- El mencionado proyecto pasará al Ejecutivo, quién oyendo al Consejo de Estado, lo presentará con su mensaje al Congreso en su primera renovación».

«Constitución de 1834, artículo 187.- En las primeras sesiones del Congreso renovado será discutido el proyecto por las dos Cámaras reunidas, y lo que resolvieren por mayoría absoluta, se tendrá por artículo constitucional y se comunicará al Poder Ejecutivo para su publicación y observancia».

La iniciativa de reforma en la Constitución de 1837 estaba en el Protector, el que convocaba a una dieta compuesta por once diputados por cada República Confederada, con poderes constituyentes. Para la reforma se exigía mayoría absoluta de cada una de las tres representaciones de las Repúblicas Confederadas.

«Constitución de 1837, artículo 38.- Siempre que la experiencia ofrezca dificultades que retarden o embaracen la ejecución del presente tratado, podrá el Protector de la Confederación convocar una dieta general que las remueva y que le dé perfección con arreglo al voto general de las tres Repúblicas».

«Constitución de 1837, artículo 39.- La dieta general de que habla el artículo anterior, se compondrá de once diputados por cada República, elegidos con arreglo a sus leyes propias y autorizados ampliamente para hacer las reformas que crean convenientes. Los elegibles deberán reunir las calidades que este tratado exige para los Senadores».

«Constitución de 1837, artículo 40.- La dieta reformará estas bases por mayoría absoluta de sufragios de cada una de las diputaciones de las Repúblicas Confederadas».

El procedimiento considerado entre los artículos 183 y 193 de la Constitución de 1839 es, en esencia, el mismo que ya vimos en la Constitución de 1834.

La Constitución de 1856 simplificó sustantivamente el trámite de reforma: lo encargó al Congreso y sólo exigió que el proyecto fuera aprobado en tres legislaturas distintas. No estableció quórum calificado de votación.

«Constitución de 1856, artículo 134.- Artículo 134.- Para reformar uno ó más artículos constitucionales, se necesita que el proyecto sea aprobado en tres legislaturas distintas, previa discusión en cada una de ellas, como la de cualquier proyecto de ley.

El proceso de simplificación continuó con la Constitución de 1860: exigió aprobación en el Congreso en dos legislaturas. Tampoco exigió quórum calificado de votación.

“Constitución de 1860, artículo 131.- La reforma de uno o más artículos constitucionales se sancionará en Congreso ordinario, previos los mismos trámites a que debe sujetarse cualquier proyecto de ley; pero no tendrá efecto dicha reforma, si no fuere ratificada, de igual modo, por la siguiente Legislatura ordinaria”.

La Constitución de 1867 regresó al sistema de tres legislaturas sin quórum calificado de votación, como se estableció en la Constitución de 1856.

«Constitución de 1867, artículo 131.- Para reformar uno ó más artí-

culos constitucionales se necesita que el proyecto sea aprobado en tres Legislaturas distintas, previa discusión en cada una de ellas, como la de cualquier proyecto de ley».

La Constitución de 1920 requirió aprobación en dos legislaturas pero con el quórum calificado de dos tercios de los votos de los miembros de cada Cámara.

«Constitución de 1920, artículo 160.- Las reformas de la Constitución se harán solamente en Congreso Ordinario; pero no tendrán efecto si no fuesen ratificadas en otra legislatura ordinaria requiriéndose que la aprobación de la reforma cuente en las dos legislaturas con los dos tercios de votos de los miembros de cada Cámara».

La Constitución de 1933 requirió aprobación en dos legislaturas ordinarias por la mayoría de votos del número legal de miembros. Extendió la iniciativa legislativa de esta materia al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros.

«Constitución de 1933, artículo 236.- Toda reforma constitucional debe ser aprobada por las Cámaras en Legislatura Ordinaria y ser ratificada por ambas Cámaras en otra Legislatura Ordinaria. La aprobación y la ratificación requieren la mayoría de los votos del número legal de miembros de cada una de las Cámaras.

La iniciativa corresponde a los Diputados y a los Senadores y al Presidente de la República con aprobación del Consejo de Ministros».

Antecedentes en la Constitución de 1979

La modificación constitucional era tratada en la Constitución de 1979 de la siguiente manera:

“Artículo 306.- Toda reforma constitucional debe ser aprobada en una Primera Legislatura Ordinaria y ratificada en otra Primera Legislatura Ordinaria consecutiva.

El proyecto correspondiente no es susceptible de observación por el Poder Ejecutivo.

La aprobación y la ratificación requieren la mayoría absoluta de los votos del número legal de miembros de cada una de las Cámaras.

La iniciativa corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; a los Senadores y Diputados; a la Corte Suprema, por acuerdo de Sala Plena, en materia judicial; y a cincuenta mil ciudadanos con firmas comprobadas por el Jurado Nacional de Elecciones”.

Existen dos diferencias importantes en el tema para las dos Constituciones:

- En la forma de aprobación. La Constitución de 1979 exigía aprobación y ratificación por la mayoría absoluta del número legal de miembros de cada una de las cámaras, todo ello en dos primeras legislaturas ordinarias consecutivas (descritas en el artículo 168 de esa misma Carta). La Constitución de 1993 abre dos posibles procedimientos y uno se bifurca a su vez en dos posibilidades:
 - a. Se aprueba la modificación constitucional por el Congreso en dos legislaturas ordinarias sucesivas por más de dos tercios del número legal de congresistas en cada caso. Producido esto se abren a su vez dos posibilidades: se puede o no someter a referéndum.
 - b. Se aprueba en el Congreso con la mayoría absoluta del número legal de sus miembros por una sola vez y se ratifica por referéndum.
- En materia de iniciativa para la reforma constitucional, ambas Cartas la dan al Presidente de la República con aprobación del Consejo de Ministros; a los congresistas y a los ciudadanos aunque, aquí, la Constitución de 1979 exigía cincuenta mil firmas, en tanto que la Constitución de 1993 exige el 0.3% del padrón electoral (aproximadamente cuarenta mil firmas al aprobarse la Constitución).

La Constitución de 1979 daba también iniciativa a la Corte Suprema por acuerdo de Sala Plena en materia judicial. La Constitución de 1993 no recogió esta norma.

Finalmente, ambas Constituciones están de acuerdo en que el proyecto de ley de reforma de la Constitución no puede ser observado por el Presidente de la República, esto es, debe ser promulgado una vez aprobado de alguna de las maneras antes descritas.

Análisis exegético

La reforma constitucional comienza con una iniciativa de reforma que es, precisamente, el tema tratado en el segundo párrafo del artículo. Pueden plantearla:

- El Presidente de la República, que para estos efectos requerirá que el proyecto sea aprobado por el Consejo de Ministros.
- Cada uno de los ciento veinte congresistas con su sola firma.
- Iniciativa ciudadana que está regulada en el propio artículo. Para presentar el proyecto de modificación constitucional se requerirá acompañar las firmas del 0.3% del padrón de ciudadanos que, a la fecha de escribir estas líneas, tiene algo más de doce millones de inscritos, lo que pone el requisito en aproximadamente treintiséis mil firmas: notable pero no excesivo, sobre todo, si se tiene en cuenta que el Congreso ha exigido un millón doscientas mil firmas para presentar un referendium en la ley 26300, llamada *Ley de Participación Ciudadana* lo que, al menos en este punto, no es sino una gruesa ironía.

Sobre esta iniciativa, dice la Ley 26300 del 02 de mayo de 1994, Ley de Participación Ciudadana:

“Ley 26300, artículo 18°.- Las iniciativas de Reforma Constitucional provenientes de la ciudadanía se tramitan con arreglo a las mismas previsiones dispuestas para las iniciativas de los congresistas”.

“Ley 26300, artículo 19°.- Es improcedente toda iniciativa de reforma constitucional que recorte los derechos ciudadanos consagrados en el Artículo 2° de la Constitución Política del Perú”.

La reforma constitucional puede hacerse en el Perú de la siguiente manera:

- Votación por mayoría absoluta del número legal de miembros del Congreso y ratificación mediante referéndum.
- Votación superior a los dos tercios del número legal de congresistas en dos legislaturas ordinarias sucesivas, con lo cual puede hacerse o no referéndum.

Como vemos, hasta aquí hay tres formas de modificación constitucional porque la segunda se subdivide.

Sin embargo, hay un problema de compatibilidad entre el artículo 206 y el artículo 32 de la Constitución que es evidente no fue detectado por los constituyentes: si de acuerdo al artículo 32 no puede haber referéndum sobre supresión o disminución de los derechos fundamentales de la persona, ni sobre las normas de carácter tributario y presupuestal, ni sobre los tratados internacionales en vigor, entonces las partes respectivas de la Constitución, tampoco podrán presentarse a referéndum para su modificación. ¿Cómo pueden ser modificadas entonces?

Es obvio que solamente mediante mayoría de dos tercios del número legal de miembros del Congreso, en dos legislaturas ordinarias sucesivas, y con prohibición de referéndum. Esta norma no existe en el texto del artículo 206 pero aparece por la necesaria concordancia que hay que hacer con la parte final del artículo 32.

Consideramos indispensable que se analice el problema y que, previendo casos futuros complicados, y con la finalidad de evitar tratar de resolverlos mientras son candentes, se prevea una reforma constitucional que aclare este problema: la interpretación que hemos hecho: mayoría de dos tercios en dos legislaturas ordinarias sucesivas y prohibición de referéndum, nos parece la más acertada con los actuales textos de la Carta, pero si ellos fueran modificados la norma podría ser distinta.

Dice la parte final del primer párrafo del artículo 206 que el Presidente de la República no puede observar la ley de reforma constitucional, porque dicha atribución (contenida en el artículo 108 de la Constitución) se aplica solamente dentro del marco de la Constitución, a la relación Ejecutivo-Legislativo actuando como poderes constituidos. Sin embargo, cuando el Congreso modifica la Constitución, lo hace en ejercicio de un poder constituyente delegado que sólo él detenta. El Presidente de la Re-

pública puede proponer modificaciones constitucionales pero no puede intervenir en ellas bajo forma alguna cuando ya fueron aprobadas y, además, es mejor que no lo haga porque debido a las características caudillistas de nuestro sistema político, puede ceder a la tentación de acomodar la Constitución a sus intereses y eso sería nefasto para la democracia.

Por consiguiente, no puede pretender alterar las decisiones formuladas por el Congreso. Debe limitarse a recibir el proyecto de ley de reforma constitucional y mandarlo cumplir y publicar mediante su promulgación. Es de notar que no hay sanción al Presidente por incumplir este mandato de promulgación forzada. Debería estar entre las normas del artículo 117 (que son los únicos en los que se establece su responsabilidad dentro del ejercicio del mandato). En todo caso, en una situación como ésta sería aplicable el primer párrafo del artículo 108 de la Constitución: "La ley aprobada según lo previsto por la Constitución se envía al Presidente de la República para su promulgación dentro de un plazo de quince días. En caso de no promulgación por el Presidente de la República, la promulga el Presidente del Congreso, o el de la Comisión Permanente, según corresponda". Creemos que no sería nunca conveniente llegar a aplicar estas previsiones para el caso de una modificación constitucional aunque, formalmente, ello es perfectamente posible y correcto.

PARTE III

PROPUESTA

370. PROPUESTAS DE MODIFICACION CONSTITUCIONAL

Hasta aquí hemos trabajado fundamentalmente de manera exegética. Es preciso hacer una labor adicional de evaluación institucional y diseño de alternativas para complementar los comentarios realizados.

370.1. Los principios que subyacen a esta propuesta

Para ello es preciso, primero, indicar ciertos principios que nos guiarán en el trabajo. Los exponemos a continuación.

370.1.1. Asumir los principios de la democracia representativa

La Constitución peruana establece que el gobierno es representativo (artículo 43 de la Carta), pero en realidad, sólo cuentan con representatividad popular el Presidente de la República, los congresistas, los alcaldes y regidores y, cuando se establezcan, los presidentes de las regiones.

No con representatividad popular, pero sí con la legitimación de haber sido elegidos por instituciones de la sociedad civil (de manera que no le deben sus cargos ni al Poder Legislativo ni al Ejecutivo) están los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura y la mayoría de los miembros del Jurado Nacional de Elecciones (pues de cinco, sólo uno es elegido por la Corte Suprema y el otro por la Junta de Fiscales Supremos).

Todos los demás magistrados han llegado a sus cargos por elección o nombramiento de otro órgano del Estado: algunos por el Congreso, otros por el Poder Ejecutivo y otros por el Consejo Nacional de la Magistratura.

Lo paradójico, además, es que varios de estos magistrados nombrados, después tienen que ejercitar diversas funciones de control sobre quienes los nombran. Este no es un problema de naturaleza ética (aunque puede llegar a serlo), sino un problema estructural: si un órgano debe controlar a otro, no es bueno que éste nombre a los miembros de aquél. Tal vez el caso más claro es el del Tribunal Constitucional, que hemos comentado oportunamente.

Sin embargo, hay un problema adicional: en un Estado democrático, es casi imposible un enfrentamiento entre un magistrado que detenta el cargo por elección popular, y uno que no, por la sencilla razón de que el primero se debe al pueblo y el segundo no. En consecuencia, éste difícilmente tendrá poder sobre aquél. Y no se trata solamente de una consideración formal del poder. Es un problema real: si la más fundamental legitimación existente es la representación democrática, quien no la tiene está en inferioridad de condiciones dentro de la estructura de poder existente.

De ello nos aparece con claridad que se debe corregir este problema: todo órgano que tenga poder dentro del Estado, debe tener legitimidad electoral. A nuestro juicio, esto debe extenderse a los siguientes órganos constitucionales:

- Defensor del Pueblo.
- Fiscal de la Nación.
- Miembros del Jurado Nacional de Elecciones no elegidos por instituciones de la sociedad civil.
- Miembros del Tribunal Constitucional.
- Contralor General de la República.

Desde luego, existen diversas formas de legitimación electoral. Una es mediante el voto universal ciudadano. Es la elección directa. No nos parece la más adecuada para determinar quiénes ocuparán las magistraturas antedichas.

La otra es la elección indirecta a través de un Colegio Electoral, que siempre tendrá una dimensión reducida (comparada con el padrón electoral) y que podrá estar compuesto por personas con determinadas calificaciones, que garanticen una formación y una calidad de juicio suficiente para realizar elecciones adecuadas.

Los colegios electorales pueden ser elegidos por voto popular, o pueden combinar una representación popular con una corporativa en diversas proporciones. No estamos en condiciones, en un trabajo de esta naturaleza, de hacer mayores precisiones sobre este aspecto porque se requiere un estudio de realidad bastante amplio para conocer qué organizaciones existen con representatividad y pueden elegir democráticamente miembros ante este Colegio. Tampoco se puede saber exactamente cómo dar representación a la población en general, aunque según estudios realizados en años anteriores, se sabe que si se asignan ciento veinte representaciones, se puede asegurar una proporción bastante razonable del orden de uno por cada cien mil votantes, y se podría incluir a todos los departamentos del país con, por lo menos, una representación dentro del grupo.

A los candidatos al colegio electoral se les puede exigir ciertos requisitos especiales de capacidad o de formación, de tal manera que puedan cumplir su misión con una mayor legitimidad que electores puramente políticos. Tal vez un colegio electoral de unos trescientos componentes, garantizaría una representatividad amplia y, además, haría difícil que el grupo pueda ser fácilmente manipulado por un solo grupo político o por una alianza de ellos.

Lo cierto es que si los magistrados que hemos enumerado antes, fueran elegidos indirectamente y tuvieran de esa manera origen popular, podrían ejercitar cabalmente sus funciones y no tendrían que estar sometidos a los límites de una elección por los poderes del Estado. Además, responderían directamente ante la población por sus actos y eso, al tiempo que darles legitimidad y comunicación con la ciudadanía, les impone una mayor responsabilidad.

La manera de retirar a estos magistrados de sus cargos, tendría que ser el antejuicio político establecido en los artículos 99 y 100 de la Constitución, con las demás normas que allí se contienen.

370.1.2. Asumir el principio del arbitraje del voto popular en relación a los conflictos de los órganos del Estado

La teoría constitucional ha desarrollado y sistematizado una serie de aportes hechos a través del tiempo, que permiten garantizar el arbitraje del voto popular en los conflictos entre los órganos del Estado. Entre ellos podemos mostrar los siguientes:

- La disolución del Congreso por el Poder Ejecutivo.
- El sometimiento a referéndum de las decisiones que produzcan conflicto.
- El establecimiento de elecciones parlamentarias con periodicidad más frecuente a la del mandato de sus miembros, es decir, con renovaciones por mitades o por tercios, para intercalarlas entre las grandes elecciones nacionales. Este sistema es particularmente importante cuando el Presidente de la República también es elegido por votación popular.

Estos mecanismos impiden tanto las obstrucciones permanentes y dilatadas de la actuación de los órganos del Estado, como los acuerdos que, en realidad, desmovilizan al pueblo y lo colocan tras pactos de cúpulas que, a la larga, son tremendamente perjudiciales para el sistema político como conjunto (aunque en períodos cortos sí puedan aportar soluciones importantes).

En todo caso, el sistema político debe estar estructurado de tal forma, que cuando estos enfrentamientos graves se produzcan, haya manera de solucionarlos recurriendo a la votación popular. Es el camino más democrático y de mayor legitimidad para hacerlo.

Sin embargo, no hay que engañarse al diseñar los procedimientos: el problema de quién tenga la iniciativa es fundamental por la siguiente razón: si sólo queda en manos de uno de los poderes, o sólo en manos de ellos, puede ocurrir que la convocatoria no sea realizada porque a ninguno de los contendientes le convenga una dirimencia. Con ello se perjudica el país como conjunto. Por esta razón, además de los poderes tradicionales, estimamos que el derecho de convocar al pueblo para resolver conflictos debe estar en manos de un Jefe de Estado que no es Jefe de Gobierno (tratamos el tema más adelante) y del pueblo mismo mediante un

razonable número de peticionarios (que podría ser un 5% del padrón electoral, por ejemplo).

370.1.3. El Estado contemporáneo ha tocado el límite de la separación de los poderes

La teoría de la separación de los poderes, originada en Locke para Inglaterra y Montesquieu para Francia y el continente europeo, ha tocado sus límites y ya no es suficiente para organizar al Estado contemporáneo.

Existen dos dimensiones en las que creemos que esta afirmación es correcta: la primera, en que el aparato político del Estado se ha vuelto enormemente más complejo que lo que pudieron prever aquellos liberales. Por lo demás, ellos siempre recelaron de un Estado demasiado grande y por lo tanto no prepararon recetas para él. La segunda razón, porque si un eje de la organización política del Estado contemporáneo es la separación de poderes, el otro que lo cruza es el de la representación y, también allí, hay problemas de concepción de la estructura estatal actual. Veamos nuestras dos observaciones sucesivamente.

La versión original de la separación de poderes no tiene una estructura unívoca y definida en los términos en que ha llegado hasta nosotros (de tres órganos: el ejecutivo, el legislativo y el judicial). Los autores discrepan entre sí y proponen diversas alternativas.

Locke centra su concepto de separación de poderes en el Legislativo y el Ejecutivo:

Pero por la misma razón de que las leyes se hacen de una vez, y que su elaboración sólo exige un tiempo bastante corto, aunque su fuerza de obligar es constante y duradera, siendo como es necesario aplicarlas sin interrupción y de una manera constante, se impone la necesidad de que exista un poder permanente que cuide de la ejecución de las mismas mientras estén vigentes. De ahí nace que los poderes legislativo y ejecutivo se encuentren con frecuencia separados (89).

(89) LOCKE, John. *Two Treatises of government*. Cambridge, Cambridge

La misma descripción de Montesquieu no es exactamente la que conocemos hoy en día:

Hay en cada Estado tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de los asuntos que dependen del derecho de gentes y el poder ejecutivo de los que dependen del derecho civil.

Por el poder legislativo, el príncipe, o el magistrado, promulga leyes para cierto tiempo o para siempre, y enmienda o deroga las existentes. Por el segundo poder, dispone de la guerra y de la paz, envía o recibe embajadores, establece la seguridad, previene las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos o juzga las diferencias entre particulares. Llamaremos a éste poder judicial, y al otro, simplemente, poder ejecutivo del Estado (90).

Todo esto para decir que los órganos en los que consiste la separación de poderes son asunto de opinión y no de verdad válida por sí misma. Lo que sí es cierto es que hay que distribuir entre varios órganos los poderes que ejerce el Estado para evitar la tiranía y los abusos que ella conlleva, y eso fue lo que precisamente lo que buscaron los liberales tempranos: separar los poderes que residían en manos del monarca absoluto para así facilitar la vigencia de la libertad y la propiedad (que son los derechos originales por los que luchan).

Creemos que la configuración actual de los Estados muestra una evolución orgánica que supone dos consecuencias: la primera que haya más órganos estatales con cuotas de poder que los tres tradicionales; la segunda, que por rezagos doctrinarios, sólo se sigue reconociendo poder a estos tres y no a los demás. Esto genera disfuncionalidades en el sistema de poder como conjunto.

University Press, 1992. Cap. XII párrafo 144, pp. 364-365. (La traducción al español está tomada de LOCKE, *John. Ensayo sobre el gobierno civil*. Barcelona, Ediciones Orbis S.A., 1983. Traducción del inglés de Armando Lázaro Ros).

(90) MONTESQUIEU. *Del espíritu de las leyes*. Madrid, Editorial Tecnos S.A., 1972. Libro XI, cap. VI, p. 151.

Es bastante evidente, para nosotros, que el Tribunal Constitucional tiene poder estatal en el sentido estricto de la palabra, desde que resuelve la acción de inconstitucionalidad y salda los conflictos sobre atribuciones que consten en la Constitución y en las leyes orgánicas. También tiene poder el Consejo Nacional de la Magistratura, que ejerce el nombramiento de Jueces que antes tenían precisamente los poderes políticos; también el Ministerio Público que *controla la legalidad de la vida social* y representa a la sociedad en juicio; también el Defensor del pueblo quien, aunque no tiene capacidades coactivas, sí puede proteger, investigar y, dado el caso, patrocinar a las personas frente a las autoridades. También tiene poder el Jurado Nacional de Elecciones que es el gran dirimente (con jurisdicción) sobre el voto popular y la legitimidad de los representantes. Tiene poder el Contralor General de la República que puede revisar hasta la última cuenta en la que se manejen bienes y recursos del Estado, con atribución no sólo de investigar sino de tomar decisiones administrativas y de denunciar lo que estime debe ser materia de pronunciamiento judicial. Y así sucesivamente.

De esta manera, consideramos equivocado pensar que el aparato central de Poder del Estado está conformado por el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Desde hace tiempo han sido incorporado éstos y otros órganos que, como el Banco Central de Reserva, ejercen funciones tradicionalmente soberanas como la de acuñar moneda.

Estimamos que se debe abrir la teorización de la separación de poderes a estas nuevas realidades y se debe reconocer que, aún con funciones muy específicas, estos órganos también comparten el poder del Estado y deben figurar en el esquema global de poder, no sólo formalmente, sino con los instrumentos adecuados para ello.

Y esto último es lo capital: si hay órganos que realizan funciones soberanas pero ni su estructura interna, ni la legitimidad de su origen, ni la concepción misma de la distribución del poder social lo consideran así, entonces estos órganos no van a poder cumplir sus atribuciones cabalmente, no por voluntad o capacidad, sino por ubicación en la estructura de poder del Estado.

Y este tema se vincula estrechamente al segundo punto que queríamos desarrollar en esta parte y que, a su vez, tiene que ver con la

legitimación democrática: el máximo poder formal en la organización del Estado lo tienen los órganos que ejercen la representación popular. Los demás están, cuando menos, un escalón más abajo.

Pues bien, eso es precisamente lo que en nuestro sistema constitucional pasa con todos los órganos constitucionales con funciones específicas que vemos aquí, y pasa también con el Poder Judicial, cuyas cabezas (la Sala Plena de la Corte Suprema y el Presidente de la Corte Suprema), no tienen legitimidad electoral sino nombramiento, hasta hace poco de los otros poderes del Estado y ahora del Consejo Nacional de la Magistratura.

Nosotros consideramos que si estos órganos, incluidos los que gobiernan al Poder Judicial, tienen respaldo en los dos ejes que organizan al Estado contemporáneo: lugar en la división de poderes y legitimación electoral, las actividades del Estado se van a beneficiar porque cada uno actuará con perfecta legitimidad y porque no considerarán sus funciones administrativa sino políticamente, es decir, con responsabilidad frente al pueblo.

370.1.4. El conflicto y la discusión pública no perjudican a la democracia. La perjudican la indolencia y la pasividad

La democracia no es un sistema de supresión de los conflictos. Todo lo contrario: es el primer sistema de organización política de las sociedades que exige pluralismo, discrepancia, diálogo y libertad de posiciones. Nada de esto puede llevar a que no hayan conflictos.

La democracia es, en última instancia y desde esta perspectiva, un método civilizado, el más civilizado que ha descubierto la humanidad hasta el presente, para resolver conflictos de todo tipo. Es precisamente por eso, porque tiene formas de solución de los conflictos, que establece principios que lejos de reprimirlos los hacen aflorar. Cuando las luchas políticas se hacían con lanzas y muertos, la regla era suprimir los conflictos para no crear intranquilidad y, así, no atizar la violencia. Cuando esas mismas luchas se deciden con un voto y todo el poder para el ganador, sin que el perdedor sufra más que la derrota electoral, entonces los conflictos tienen que expresarse, desarrollarse y culminar con el voto popular. Esta lógica es irremediable.

Muchas veces se encuentran opiniones que sostienen la inconveniencia de desarrollar la discusión y de procesar las discrepancias dentro de la democracia, bajo el supuesto de que ello debilita al sistema. Es una equivocación garrafal. Como en la democracia el pueblo vota por lo menos periódicamente, entonces siempre sigue el paso de los eventos políticos. Puede hacerlo con o sin conocimiento de causa, con mayor o menor habilidad para descubrir las esencias de las cosas, pero no deja de hacerlo.

Si pretendemos *ahorrar* al pueblo el tener que digerir estos asuntos, en realidad a lo que nos estamos encaminando es a crear las condiciones de desmovilización popular, cuando no a crear conciencia entre los ciudadanos de que son engañados. Las reglas de un sistema hay que jugarlas limpiamente: si en la democracia el conflicto se expresa porque al final se soluciona civilizadamente, entonces hay que comportarse de esa manera y, sobre todo, no hay que tener temor a organizar las instituciones en forma que las cosas ocurran así. A lo que habrá que tener miedo es a que dentro de la democracia se acallen las disidencias y las instituciones no permitan, o no faciliten, el debate público para que el pueblo pueda optar con la mayor información posible.

Tenemos consecuencias muy concretas para la organización del Estado de lo que hemos dicho hasta aquí. Algunas muestras:

- No hay que temer a las discrepancias entre el Gobierno y el Jefe de Estado, como no se debe tampoco temer a las que ocurren entre Gobierno y Parlamento. Nuestra hipótesis es que resulta mejor un sistema en el que el Gobierno tenga mayor independencia del Presidente de la República, a uno en el que su dependencia es total como sucede actualmente. Esto significa la posibilidad de crear estructuras que procesen adecuadamente esas diferencias.
- No hay que temer a que se produzca el debate entre la mayoría y la minoría en el Congreso. Pedir debate no es pedir que la mayoría renuncie a tomar las decisiones a las que tiene alcance con su voto. Lo que esto quiere decir es que, en la democracia, las decisiones no pueden ser tomadas por la mayoría sin escuchar a la minoría bajo el argumento de que las cosas ya han sido decididas de antemano. Parte esencial de la democracia, y de la organización parlamentaria,

es que se produzca el diálogo, la discrepancia, que se airee los problemas políticos antes de decidir las soluciones, porque en realidad todo ello se hará delante del pueblo, el que tendrá los elementos de juicio suficientes para tomar luego las decisiones que le corresponden, particularmente aquellas de naturaleza electoral.

- No hay que temer a que se produzca el diálogo y la confrontación entre el Gobierno y el Legislativo, exigiendo a los ministros presentarse periódica (y frecuentemente) en las cámaras, no para ser censurados por la oposición, sino para dialogar con ella. El ejercicio es más importante cuando menos se hace y esto ocurre, precisamente, cuando la oposición es minoría. A lo que hay que temer, y mucho, hasta por razones éticas, es a la situación en la que el gobierno descansa en la incondicionalidad de una mayoría oficialista sumisa y mediocre porque si bien el rol de la mayoría parlamentaria oficialista no es acosar a su gobierno, sí consiste en utilizar los mecanismos de control político del Congreso, para asegurarse que el Gobierno actúa como debe. Curiosamente, los peores fenómenos de corrupción no aparecen cuando el Gobierno tiene mayoría opositora en el Congreso, sino cuando cuenta incondicionalmente con una propia.
- Tampoco hay que temer, finalmente, a que el Estado tenga una organización descentralizada en la que órganos de diversos niveles compartan el poder del Estado y, eventualmente, entren en conflicto en las zonas grises de sus respectivas atribuciones. A lo que hay que temer, más bien, es a un centralismo que agobia a sectores amplios de la población y del territorio; que crea desigualdades profundas; que impide desarrollar integralmente al país y que, por encima de todo, es altamente ineficiente tanto en oportunidad como en utilización de recursos. Ya hemos visto en el comentario hecho antes en esta obra, cómo la descentralización no es sólo una aspiración deseable, sino que es indispensable si queremos solucionar las imperfecciones de la actuación del Estado promoviendo el desarrollo socioeconómico. Los conflictos que aparezcan entre los órganos de los diversos niveles del Estado podrán resolverse.

En definitiva, no nos debe frenar, en las transformaciones, la previsible existencia de conflicto. Sí nos debe preocupar, en cambio el diseñar

una estructura de poder político en la cual los conflictos no tengan solución democrática adecuada.

370.1.5. La descentralización del Poder

El Perú tiene un gobierno descentralizado según el artículo 43 de la Constitución pero en la realidad concreta, el sistema que emerge de la Carta de 1993 es sumamente centralista: las regiones no existen y se ha incumplido, hasta el momento de escribir este texto, los plazos establecidos por la octava disposición transitoria de la Constitución con excesiva largeza. Por otro lado los municipios son, como se ha probado en el análisis realizado, de entre los que menos recursos del Estado canalizan en toda América Latina.

En adición a los problemas seculares que ha tenido el Perú para lograr su descentralización, parece haber poca voluntad política para lograrla. Los proyectos de regionalización que existen, no siempre garantizan que las regiones sean efectivamente gobiernos. En algunos casos más bien parecen entidades de coordinación y de servicio a las municipalidades.

En resumen, el Perú no transita hacia un consistente plan de descentralización, con ideas claras de cómo hacerla y con qué pasos. Todo parece indicar que queda todavía mucho trecho por delante para que haya un plan operativo, nacionalmente creado. Pero ese no es el problema. El verdadero problema es no dar a la descentralización la importancia que se merece para que, trabajando en ella desde hoy, podamos en el más corto futuro posible, aunque esté varios años por delante, tener un sistema operativo de descentralización del poder.

Para nosotros, por lo demás, la descentralización no consiste solamente en crear organismos, darles existencia según las normas, y establecerles un conjunto de atribuciones más o menos coherente. En nuestro criterio lo fundamental consiste en que el poder se traslade del centro hacia las regiones y eso solo puede significar desprendimiento en el gobierno central de parte de sus potestades para entregarlas a las autoridades regionales. Si no entendemos así la regionalización es probable que lo que hagamos sea algo muy distinto.

Y dentro del traslado del poder, ya que hablamos del Estado, es fundamental el rediseño de las asignaciones presupuestales y, sobre todo, de cuánto y en qué gastarán, respectivamente, el Gobierno Central y los gobiernos regionales y locales. Si no se hace un esfuerzo sistemático por trasladar fundamentalmente el gasto de inversión hacia las regiones y municipios, la descentralización y la posibilidad de que esos gobiernos puedan administrar sus territorios para promover el desarrollo, no existirán jamás.

Creemos que hay que dar los pasos para que la descentralización sea posible en el Perú de la única manera en que puede triunfar: quitando poder en la cabeza central y trasladándolo a los gobiernos territoriales. Esto supone tanto atribuciones como recursos fiscales, dentro de un contexto de verdaderos gobiernos, es decir, elegidos y con representación popular.

370.1.6. Lo importante es saber dónde se añade y dónde se resta poder

Cuando se diseña el marco constitucional del régimen político, lo más importante es saber dónde existe poder, dónde no existe y, en función de ello, cómo se redistribuye. Los modelos constitucionales no deben ser elaborados fundamentalmente según reglas técnicas, ni tampoco traspasando experiencias de unos países a otros.

Las reglas técnicas tienen valor en tanto que, como experiencia acumulada, muestran las bondades y defectos de cada institución y de la manera como interactúa con otras. En este sentido, son indispensables y deben ser tomadas en cuenta pero no deben ser el criterio rector.

Las experiencias de otros países, si fueron bien elaboradas, habrán tomado en cuenta la distribución de poder que allí había y la forma de reorganizarlo. Para copiarlas, tendríamos que estar seguros que la estructura de poder que existe entre nosotros, es la que preexistía a aquel modelo, y que las variables que allá hacían redistribuir el poder, son las mismas que operarán positivamente aquí. En suma, este cálculo de posibilidades es previo a la adopción de un modelo originado en otra sociedad y lo más probable es que, si hacemos tal estudio, pensemos inmediatamente en modificaciones.

Sin embargo, nuevamente, los sistemas de otras sociedades tienen importancia porque son experiencia acumulada de cómo funcionan bien o mal las instituciones en determinados contextos. Tienen que ser aprovechados dentro de estos límites.

Nosotros encontramos, siguiendo a la literatura especializada, que en el sistema constitucional latinoamericano, y particularmente en el peruano, existe un enorme sobredimensionamiento del poder del Presidente de la República, que es concentración en dos niveles: en el Ejecutivo en relación a los demás órganos del Estado, y en el Gobierno Central en relación a los gobiernos regionales y locales. En suma, estamos ante un fenómeno de centralización y personalización del poder.

Creemos que el problema constitucional a atacar es ese: ¿cuál es la mejor manera de redistribuir el poder del Presidente de la República? Se parece mucho a la pregunta que hace poco más de doscientos años se hicieron los políticos que diseñarían el movimiento constitucional, frente a los poderes del Rey. No en vano, Maurice Duverger ha llamado al Presidente contemporáneo un *Monarca republicano*.

A partir de esta pregunta, el problema es cómo y entre quiénes repartir ese poder. Desde luego, a ello sigue que las atribuciones de los otros órganos, particularmente del Poder Legislativo, tienen que cambiar para acomodarse a la situación.

Sobre la base de los presupuestos hasta aquí desarrollados, proponemos las siguientes alternativas. Al tratarlas, ya no repetiremos esta argumentación. Nos referimos a ella desde aquí.

370.2. *Propuestas de modificación constitucional*

Las propuestas que siguen tienen que ver con la organización del poder del Estado, manifiesta en los órganos que lo ejercen, en sus atribuciones y sus interrelaciones. Se trata de elaborar un esquema estructurado de ejercicio del poder y por ello debemos abordar el rediseño de diversos órganos, tanto en sí mismos, como en sus interrelaciones con los otros.

Estas propuestas son necesariamente programáticas, es decir, no están fundadas en ningún criterio de verdad o de acierto científico. Parten

del estudio que hemos hecho de los textos y de las realidades constitucionales del Perú y tienen por finalidad diseñar alternativas pensando a partir de esos elementos de juicio, complementados por la teoría; pero no desde la teoría, al margen de la realidad.

Lo que pretendemos con ellos es hacer un aporte meditado a la discusión. Sabemos que una sola persona no podría pretender dar solución a múltiples y complejos problemas. Pero intentar poner un peldaño puede ser útil para que otros pongan los suyos y así se construya el camino de ascenso y de innovación que se necesita.

Al hacer estas propuestas partimos de un marco constitucional dado. Lo que en adelante digamos será modificación a él. Esto quiere decir dos cosas: que los temas que no tratemos quedan en nuestra propuesta como están actualmente en la Constitución del Estado. No trabajar así sino detallando todos los elementos que contiene una propuesta integral, sería sumamente tedioso e innecesario en el plano en que estamos trabajando aquí.

370.2.1. Necesidad de establecer un Jefe de Estado

En el sistema constitucional peruano nadie tiene el encargo específico y exclusivo de *construir* el Estado, si por tal entendemos la necesidad de diseñar y llevar a cabo la organización política en sus fundamentos y en el largo plazo.

En teoría, el magistrado que tiene el encargo es el Presidente de la República en la calidad de Jefe de Estado que le da el artículo 110 de la Constitución. Sin embargo, como hemos visto oportunamente, también es jefe de gobierno y en los hechos, esta es la tarea que le consume la mayor parte del tiempo y de las energías. Además, ante la ausencia de un jefe de gobierno en el que descansen las responsabilidades, tiene que asumirlas él.

En realidad, el Presidente de la República es el capitán de uno de los equipos que participan en la lucha política. No es un árbitro o una autoridad superior como corresponde al Jefe de Estado. Es parte interesada y por tanto no puede moderar. Las armas que utilice serán siempre entendidas como un apoyo a sus propias posiciones en el enfrentamiento con

otros órganos, no como un instrumento para volver las aguas a su nivel o para encausarlas por el camino que mejor conduce al interés globalmente entendido de la sociedad.

No nos extrañe, entonces, que el Estado sea débil, que la tarea inmediata de gobierno consuma las energías de los órganos máximos del Estado, y que se prefiera el corto plazo al largo en el diseño de la organización política. En nuestro criterio esto tiene que cambiar.

Para ello, será necesario escindir la situación actual y sacar al Presidente de la República del Poder Ejecutivo colocándolo en un nivel superior al de los poderes. Al propio tiempo, ello significará despojarlo de las tareas de gobierno que detenta y crear para tal efecto, un jefe de gobierno distinto que, indudablemente, tendría que ser un Primer Ministro con su gabinete.

La reforma tiene que estar orientada que el Presidente de la República no sea ni pueda ser cabeza del Poder Ejecutivo y a que el Primer Ministro sí lo sea y no permita que el Presidente de la República gobierne por él.

¿Qué diseño tendría en este contexto el cargo de Presidente de la República?

Debe ser un cargo elegido por votación popular, de la manera como está estipulado actualmente en la Constitución. Si se reformulara sus atribuciones en el sentido en que proponemos ahora, no sería tan importante limitarle las reelecciones porque no tendría un ejercicio cotidiano del poder.

Las atribuciones de este Jefe de Estado deben colocarlo en la posición de no gobernar, pero sí de poder forzar a los demás órganos del Estado a cumplir debidamente sus funciones. No se trata de que el Presidente de la República ejerza la función de policía de la vida política, pero sí que tenga instrumentos suficientes como para que los poderes del Estado, que se hallarán bajo él, respeten sus opiniones y sus recomendaciones.

Al mismo tiempo, se requiere que estas atribuciones tengan siempre un contralor, bien en la votación popular, bien en la decisión definitiva de algún otro órgano del Estado con atribución jurisdiccional. De esta manera, el capricho presidencial no tenderá a volverse norma mandatoria en el Estado.

En la composición institucional que concebimos, el Jefe de Estado no tiene porqué recabar la firma ministerial para todos sus actos. Puede realizar todos los que están debidamente identificados a su sola firma sin generar por ello responsabilidad pues siempre debe ser irresponsable políticamente.

Teniendo en cuenta estos elementos de juicio, consideramos que el Presidente de la República debiera tener la siguiente lista de atribuciones:

370.2.1.1. Nombrar al Primer Ministro y, con él al gabinete. Remover fundadamente al Primer Ministro o, a solicitud de éste, a los ministros, dando cuenta al Congreso el que podrá solicitar al ministro que permanezca en el cargo

El gobierno se conformaría a iniciativa del Presidente de la República (como veremos luego, tendrá que recibir además voto de investidura del Congreso). Sin embargo, para que el Presidente no gobierne cotidianamente, es indispensable que se elimine la posibilidad que tiene actualmente de remover por sí mismo a los ministros o a todo el gabinete. Como hemos visto a lo largo de nuestro trabajo, es ésta la característica que en la práctica, anula las posibilidades de poder de los ministros y la que permite que, en última instancia, sea el Presidente el que tomá las decisiones.

No proponemos simple y llanamente que una vez investido el Gabinete, el Presidente no pueda destituirlo porque creemos que el Jefe de Estado debe tener poder efectivo de veto y de fuerza sobre todos los órganos existentes. Pero para no mantener la remoción a su entera discreción, sugerimos que se establezca la fórmula de que la remoción deberá ser fundamentada y podrá ser revisada por el Congreso, el que no puede mantener al Ministro en el cargo, pero puede pedirle que siga ejerciéndolo. Ya será consideración de quien ejerce el ministerio permanecer o no. Desde luego, como muestran muchos Estados del mundo, no existe pro-

blema alguno en que un ministro que cuenta con apoyo del Congreso, permanezca en el cargo aún contra la voluntad del Presidente de la República. En todo caso, éste tendrá otros mecanismos adicionales para controlar los actos de dicho ministro.

Además, la fórmula elegida para la remoción de los ministros permite que la causa de su retiro sea conocida y discutida por la ciudadanía, cosa que generalmente no ocurre en la circunstancia que prevé la Constitución vigente (y que repite la forma cómo se manejó la remoción de los ministros anteriormente).

370.2.1.2. Disolver el Congreso

La disolución del Congreso es un instrumento esencialmente político, que tiene por finalidad cesar en sus funciones a una determinada estructuración de mayorías y minorías para convocar al pueblo a elecciones parlamentarias y, así, lograr que éste defina si acepta la misma estructura o si la cambia.

Tal como la Constitución ha establecido esta figura, es esencialmente decorativa. El cambio del texto de 1979 al de 1993 no alteró sustantivamente las cosas. En los hechos, no hubo disolución constitucional del Congreso en ningún momento y, cuando el Presidente decidió hacerlo, tomó una medida de fuerza en abril de 1992. En otras palabras, la disolución del Congreso tal como ha sido recogida en nuestras dos últimas Constituciones parece ser inservible.

En un modelo como el que estamos proponiendo, la disolución del Congreso puede ser obra exclusiva del Jefe de Estado, o puede ser aprobada sólo a iniciativa del Gobierno (que normalmente es el contendor del Congreso en la lucha política).

Nosotros pensamos que si habrá de haber un Jefe de Estado con poder suficiente para cumplir su rol de constructor de la sociedad política, tiene que tener él mismo las atribuciones. Ya no estamos en la situación en la que requiera de firma ministerial para realizar todos sus actos, porque no gobierna y porque los actos que puede realizar están bastante bien delimitados. En consecuencia, opinamos que la atribución de disolver el Congreso debe ser exclusiva del Presidente. Si el Gobierno desea

que ello ocurra, no tendrá sino que pedirlo y el Presidente tomará la decisión del caso.

No tiene que haber motivo expreso para que proceda la disolución. Es una medida política de convocatoria al pueblo para una nueva elección y ello es suficiente para darle validez. Desde luego, existirán ciertos límites temporales para que la medida pueda tomarse, pero eso forma parte de los detalles que no es conveniente abordar en un trabajo de naturaleza estructural y global como el que estamos haciendo.

370.2.1.3. Promulga la legislación y ejerce el derecho de observación

En el contexto de un sistema con jefatura de Estado, la atribución de promulgar las leyes es un poder importante de moderación porque puede impedir que el Congreso asuma posiciones intolerantes o abiertamente inconstitucionales con sus disposiciones legislativas. El derecho de observación le permite hacer objeciones a la ley y, si no son ratificadas con una mayoría calificada, el proyecto tiene que ser archivado definitivamente. Inclusive, para dar mayor poder al Presidente, podría exigirse un quórum de votación más elevado que el actual para superponerse a la observación que él haga.

370.2.1.4. Establecer el régimen de excepción

El régimen de excepción no es un fenómeno de gobierno sino de Estado, porque se pone en suspenso los derechos constitucionalmente reconocidos. Por consiguiente es una función típica de Jefe de Estado. Si el gobierno necesita que se establezca, la solicitará al Presidente el que, de acuerdo a su criterio, la podrá establecer o no.

370.2.1.5. Emitir Decretos-leyes

La dictadura constitucional no debe ser ejercitada por el Gobierno sino por el Presidente de la República como Jefe de Estado. En tal sentido, en situaciones de emergencia o de crisis, será el quien asuma las funciones legislativas para dictar normas de urgencia. Pueden ser llamadas decretos de urgencia o decretos leyes, siendo este último un nombre conflictivo porque, aunque es más propio en la doctrina para lo que estamos proponiendo, es el que utilizan en América Latina los gobiernos de hecho para dictar normas con rango de ley.

Estimamos que los decretos leyes deben ser dictados exclusivamente por el Presidente, pero a solicitud del Gobierno y sin poder cambiar los términos que el sugiera, además de dar cuenta al Congreso para que ejerza el control respectivo. Tendría que haber, obligatoriamente, una decisión del Congreso en el corto plazo para dar vigencia larga a las normas de urgencia. Es la única manera de hacer compatibles la irresponsabilidad política del jefe de Estado con su capacidad para dictar este tipo de normas.

De esta manera, el Presidente moderaría los ímpetus del Gobierno de querer gobernar mediante normas de urgencia (tentación en la que han caído todos los Presidentes constitucionales desde 1980, y que se ve también utilizar con insistencia en otros Estados de la zona) y la iniciativa gubernativa evitará también que el Presidente dicte medidas inadecuadas para su tarea de gobierno.

370.2.1.6. Iniciativa para la modificación constitucional y para la aprobación de leyes

Esto permite que el Presidente pueda sugerir las normas que considera convenientes para la buena marcha del Estado, así como las sugerencias de modificación de la legislación existente. Unida a su posibilidad de exigir tratamiento preferente a sus proyectos, puede significar un instrumento muy útil en la tarea de construir Estado.

Esta atribución en manos del Presidente de la República no excluiría, desde luego, que también el Gobierno tenga iniciativa en estas materias.

370.2.1.7. Convocatoria a referéndum

El Presidente debe poder siempre convocar al pueblo a referéndum sobre cualquier asunto en torno al cual tal figura pueda darse. De esta manera se garantiza que siempre habrá una magistratura en el Estado, que más allá de las luchas cotidianas de gobierno, puede buscar el arbitraje del pueblo sobre cierto asunto, o la sanción del mismo para algún proyecto de ley que pueda estar siendo obstaculizado por la mayoría del Congreso.

De esta manera, el Jefe de Estado no sólo modera el ejercicio del poder entre órganos del Estado, sino que también tiene la llave para buscar, y lograr, el pronunciamiento directo del pueblo. De otro lado, como es evidente, el Presidente podrá por sí mismo convocar a referéndum al pueblo cuando perciba que éste desea hacer pronunciamiento sobre cierta materia, pero no tiene los medios como para organizar la recolección de firmas para la presentación correspondiente.

370.2.1.8. Acción de inconstitucionalidad preventiva o posterior

El Presidente debe estar en capacidad de presentar la acción de inconstitucionalidad sobre cualquier ley vigente y, también, presentarla preventivamente, esto es, después de haber recibido el proyecto aprobado por el Congreso y antes de promulgarlo. Si se ejercitara la acción de esta manera, los plazos de promulgación no correrían. Si el Tribunal declara infundada la demanda, la Ley sería promulgada directamente por la Presidencia del Congreso.

Este es un instrumento importante en manos del Presidente de la República para controlar al Congreso.

370.2.1.9. Puede sancionar con suspensión a cualquier funcionario o a cualquier miembro de órganos del Estado que no sean congresistas. Debe haber derecho de impugnación de la medida con un proceso sumario, ante los tribunales o ante el Congreso

Para poder tener capacidad de moderar las decisiones dentro del Estado, es preciso dotar al Presidente de la República de la potestad de suspender en sus funciones a cualquiera que no sea representante ante el Congreso (porque en ese caso representa a la Nación y el Presidente no debe poder relevar de ese encargo).

Como el Presidente podría excederse en el ejercicio de estas atribuciones, es preciso dar al perjudicado por la medida un recurso de rápida resolución para que los tribunales resuelvan definitivamente la situación. También podrían ser materia de resolución por el Congreso, aunque eso tiene el defecto de politizar la decisión y no resulta conveniente. Por ello, nos inclinamos porque sea un procedimiento judicial expeditivo. Esto, además, daría la facilidad de que la resolución sería de naturaleza jurisdiccional.

370.2.1.10. Debe tener el derecho de promover la acusación constitucional

El Presidente de la República debe tener la atribución de promover la acusación constitucional por sí mismo, como lo puede hacer cualquier congresista. Es un instrumento poderoso también en su función moderadora de la actuación de los ciudadanos que ejercen altas funciones en el Estado. También le permite una función fundamental en la moralización de la vida pública del país.

370.2.1.11. Otras funciones

Las que hemos reseñado hasta aquí son las funciones que comprometen los aspectos políticos de la relación entre los poderes, y que es lo que interesa resaltar en un texto como el que estamos trabajando aquí. En adición, este Presidente Jefe de Estado podría:

- Enviar Mensajes al Congreso y al país.
- Presidir el Sistema de Defensa Nacional.
- Ser el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.
- Ejercer el derecho de gracia: indultar y conmutar penas.
- Representar al Estado.
- Recibir y acreditar diplomáticos.
- Dirigir las relaciones internacionales.
- Informarse de todos los detalles de asuntos de Estado.
- Convocar las elecciones.
- Convocar legislaturas extraordinarias del Congreso.
- Declarar la guerra y firmar la paz con autorización del Congreso.

Consideramos que un Presidente de la República en calidad de Jefe de Estado que cuente con estos instrumentos para realizar su labor, podrá tener la seguridad de que su voz será atendida por todo el Estado, que el pueblo tendrá una expectativa en su rol moderador, y sobre todo, que puede construir el Estado de largo plazo, desligado de las urgencias de la tarea cotidiana de gobierno.

Indudablemente, este Presidente es menos poderoso que el que existe actualmente, pero es que también se trata de eso: despersonalizar el poder y lograr que sea compartido por más personas ocupando más

cargos. De eso se trató originalmente al dividir el poder del monarca en tres órganos. Ahora se trata de volver a hacer una reestructuración de competencias, especializando a los diversos órganos en tareas específicas.

En este contexto, la Presidencia de la República disminuye su poder cotidiano, pero crece en misión y en responsabilidad: la tarea de gobierno la harán los ministros. El Presidente podrá construir el Estado.

370.2.2. Necesidad de un Gobierno distinto del Jefe de Estado

Si el Presidente de la República es Jefe de Estado, entonces no gobernará. Es preciso que haya un gobierno.

Este gobierno debe estar encabezado por un Primer Ministro que actuará como Jefe de Gobierno. Para ello, es indispensable que se independice del Presidente de la República, en relación a la situación de total sujeción que tiene según la Constitución actual y, para ello, es preciso redefinir las condiciones en las que el Primer Ministro es removido del cargo.

En la actualidad ello ocurre a entera y exclusiva discreción del Presidente de la República. Por consiguiente, en situaciones normales (que son la abrumadora mayoría de los casos), el Presidente del Consejo de Ministros y todo su gabinete, están enteramente sometidos a la voluntad del presidente. La Constitución ha instituido la necesidad del voto de confianza del Congreso, pero sólo bajo la forma de una investidura que no cambia, luego, la relación entre gabinete y Presidente.

Pensamos que lo adecuado será normar que el Presidente de la República nombra al Primer Ministro y que éste, junto con el Presidente, nombra a los demás integrantes del Gabinete Ministerial. También que el Gabinete debe presentarse ante el Congreso y recibir investidura, como ocurre con el artículo 130 de la Constitución actual. Hasta aquí no hay diferencia formal con la Constitución existente.

Sin embargo, a partir de aquí se debe producir una modificación que para nosotros es de gran trascendencia: hay que darles estabilidad al Jefe de Gobierno y a su Gabinete para que puedan gobernar por sí mismos. La forma de hacerlo es, en nuestro criterio, la siguiente:

- El Presidente de la República podrá remover al Gabinete mediante la remoción del Primer Ministro, pero tiene que hacerlo de manera fundamentada y presentar tal argumentación al Congreso, el que tendrá un plazo prudencial dentro del cual podrá pedir al Primer Ministro que permanezca en el cargo.
- El Primer Ministro podrá o no asentir. En tal caso, sigue en labores y sujeto nuevamente al procedimiento anterior.
- La remoción de los demás ministros sólo ocurre a iniciativa del Primer Ministro y con acuerdo del Presidente. Nadie más podrá iniciar el proceso.
- Se mantiene el procedimiento de censura ministerial a cargo del Pleno del Congreso.
- Se mantiene la posibilidad de que los ministros puedan renunciar.

Las funciones de gobierno serían asumidas por el Primer Ministro como Jefe de Gobierno, actuando con sus ministros y con el Gabinete de la manera como ocurre hoy entre el Presidente de la República y el Gabinete Ministerial, o los ministros individualmente considerados.

De la lista que existe en el artículo 118 de la Constitución, pasarían a ser atribuciones del Primer Ministro todas las que no retenga el Jefe de Estado. Esto es:

- Cumplir y hacer cumplir la Constitución y demás normas legales (inciso 1).
- Dirigir la política general del gobierno (inciso 3).
- Velar por el orden interno y la seguridad exterior (inciso 4)
- Dirigir mensajes al Congreso.
- Dictar, con acuerdo del Gabinete, las normas con rango de ley a que tenga atribución según la Constitución.
- Reglamentar las leyes y emitir decretos y resoluciones sin transgredir ni desnaturalizar las leyes, en conjunto con los ministros de los sectores involucrados, o con todo el Gabinete si son disposiciones generales (inciso 8).
- Cumplir y hacer cumplir las resoluciones jurisdiccionales (incisos 9

- y 10).
- Organizar las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional (inciso 14).
 - Adoptar las medidas necesarias para la defensa de la República, de la integridad del territorio y de la soberanía del Estado (inciso 15)
 - Administrar la hacienda pública (inciso 17).
 - Negociar los empréstitos (inciso 18).
 - Regular las tarifas arancelarias (inciso 20).

Estimamos, además, que es necesario reconocer que la función legislativa ya no reside más de manera prioritaria en el Congreso. Es el Poder Ejecutivo el que dicta la mayor parte de las normas significativas y esto tiene que traducirse en una recomposición de la distribución constitucional de las atribuciones de dictar normas con rango de ley.

Pensamos que el Congreso debe retener bajo reserva de ley cierto tipo de normas (que enunciamos luego) y que todo lo demás debe ser legislado por el Poder Ejecutivo con participación de todo el Gabinete. Para contrarrestar el poder que ello significa (pero que el Poder Ejecutivo ya tiene en los hechos mediante la delegación legislativa, aún cuando como en el período julio 1990 - abril 1992, no haya tenido mayoría absoluta en el Congreso), es el Jefe de Estado el que promulgará las normas, y quien podrá ejercitar la acción de inconstitucionalidad, bien preventivamente, bien con posterioridad a la vigencia de la norma.

Será necesario establecer un conjunto de reglas que determinen la participación individual y colegiada de los ministros en la ejecución de estas atribuciones del Primer Ministro. Sobre eso, existen diversos modelos de técnica que pueden ser fácilmente aprovechados para las determinaciones del caso.

Los ministros deben ser políticos a cargo de sectores de la actividad nacional. No deben ser administradores. Por ello, discrepamos de la definición del artículo 119 de la Constitución cuando establece “La dirección y la gestión de los servicios públicos están confiadas al Consejo de Ministros; y a cada ministro en los asuntos que competen a la cartera a su cargo”.

Los ministros deben tener bajo suyo una administración capaz de llevar adelante todos los aspectos administrativos de la labor de su sector.

Ellos deben estar preocupados de gobernar y no de administrar. Su responsabilidad, por consiguiente, debe ser política (y por supuesto, civil o penal según sea el caso) pero no administrativa. Esta transformación exigirá numerosas modificaciones en la legislación del Estado y, particularmente, en la organización de los ministerios. El establecimiento de un viceministro para cada rama de actividad específica, que tenga las funciones administrativas y sea colaborador del Ministro en lo político, resulta esencial.

370.2.3. El Congreso de la República

Consideramos que el Congreso puede ser tanto unicameral como bicameral, debiendo aclarar que buena parte de los especialistas prefiere esta segunda forma. Nosotros pensamos que puede mantener su estructura unicameral y perfeccionarla progresivamente. Sí debe combinarse, en su elección, el criterio de distrito nacional único y múltiple, con la finalidad de tener representación de las diversas circunscripciones electorales fijadas dentro del territorio del Estado (generalmente, en base a la estructura departamental, con ciertas excepciones en el área de Lima y Callao. También podría ser una estructura de base regional cuando las regiones sean establecidas). No se puede adelantar proporciones pues ello depende, entre otras cosas, del número de representantes, de la cantidad de electores y de su agrupación dentro de los distritos electorales definidos. El principio tiene que ser que haya proporcionalidad en la relación representantes-electores y que toda circunscripción tenga derecho por lo menos a un representante. Por cálculos que conocemos, estimamos que a partir de ciento veinte representantes, puede elaborarse representaciones razonables para la estructura departamental peruana. Sin embargo, a medida que el número de ciudadanos crece estas cifras requieren reajustes. Por lo demás, estos criterios tendrían que revisarse periódicamente para reajustar las relaciones en función del crecimiento poblacional, de su migración y de la distribución de los límites de los distritos electorales.

El Congreso de la República debe responder a su naturaleza esencialmente representativa de la sociedad política. En este sentido debe retener intactas sus funciones de representación y de control, pero creemos que debe modificarse la de legislar y sólo a esta última nos referiremos por ser la que requiere transformaciones.

La esfera de atribuciones legislativas que debiera quedar en manos del Congreso es la siguiente:

370.2.3.1. Modificación de Constitución

Es el llamado Poder de Revisión constitucional, que no puede ir a manos de otro *poder constituido* que el Congreso. Las reglas de aprobación pueden ser las mismas que contiene el actual artículo 206.

370.2.3.2. Aprobación de las leyes orgánicas

Estas leyes organizan el Estado y desarrollan aspectos de la Constitución que ella misma (un poco inorgánicamente, es verdad) indica a lo largo de su texto.

Por su naturaleza, deben ser disposiciones ampliamente discutidas y, además, no deben poder ser dictadas por el gobierno porque le dan un inmenso poder de definición de sus propias competencias: ejercería las atribuciones y dictaría buena parte de las reglas de juego.

370.2.3.3. Leyes de desarrollo Constitucional

La idea central es la misma que en el párrafo inmediatamente anterior: el desarrollo constitucional más la tarea de gobierno serían una combinación demasiado grande de poder en manos del gobierno.

370.2.3.4. Leyes referentes a los derechos constitucionales

La tiranía del Ejecutivo consiste, en mucho, en la restricción de los derechos de las personas. No se le puede encomendar la tarea de regular los derechos constitucionales, como medida de precaución institucional dentro del Estado.

370.2.3.5. Aprobación de penales y otras que restrinjan los derechos

Este es un campo tradicionalmente entregado al Congreso en el Estado contemporáneo y tiene suficiente fundamentación en la teoría como para abundar en ella aquí.

370.2.3.6. Aprobar la ley de Presupuesto de la República y sus modificaciones

También es tradicional que esta atribución quede en manos del Congreso. La estructura que tiene nuestra actual Constitución en relación a la materia nos parece adecuada y no encontramos mayores modificaciones que hacerle. Incluimos entre los aspectos positivos la posibilidad de que el proyecto de presupuesto sea aprobado mediante Decreto del Ejecutivo si no es votado hasta determinada fecha por el Congreso.

370.2.3.7. Normas esenciales sobre tributos

También ha sido una atribución tradicional del Congreso. Sin embargo, como hemos anotado en los comentarios pertinentes, el artículo 74 ha extraído ya de la reserva de ley ciertos tributos que pueden ser establecidos, unos por el Ejecutivo (aranceles) y otros por los gobiernos locales (contribuciones y tasas aunque, como también hemos señalado, no hay consistencia entre este artículo y el inciso 3 del 192 de la Constitución. Este, en todo caso, es un problema de detalle ajeno al propósito de esta parte del trabajo).

Consideramos que respecto de este tema podría mantenerse los términos del artículo 74 de la Constitución, estableciendo solamente que la legislación de urgencia que dicte el Presidente de la República como Jefe de Estado, no puede incluir normas tributarias (adaptación de la prohibición hecha para los decretos de urgencia en el actual texto y que es totalmente pertinente).

370.2.3.8. Legislación sobre moneda, pesas y medidas

Ha sido tradicionalmente una prerrogativa de los órganos soberanos y, particularmente, del Legislativo.

En adición a lo dicho hasta aquí, consideramos que el Congreso debería ceñirse a las siguientes disposiciones:

- Establecer los grupos parlamentarios como entidades que ejercen una función pública dentro del Congreso, dando representación a las diferentes corrientes políticas presentes en dicho órgano y

agilizando los trámites y exposiciones. La definición de grupo parlamentario que trae el Reglamento del Congreso vigente nos parece una base de trabajo adecuada y no le haríamos modificaciones. Los grupos parlamentarios deberían tener voceros ante los órganos de consulta de dirección del Congreso y también deberían tener voceros autorizados para las sesiones del Pleno, lo que no en todos los casos debería excluir la participación de todos los congresistas. En esto hay que hacer discriminaciones que escapan a la naturaleza de este trabajo. La organización de los grupos parlamentarios sería muy útil también dándoles representación en las distintas comisiones del Congreso. Algunas de estas medidas ya están en ejecución pero de manera fragmentaria.

- No debe haber excepción al principio de que toda legislación debe ser vista primero por las comisiones y debe pasar al Pleno con dictamen emitido. Proponemos, así, la derogación de la excepción prevista en el artículo 105 de la Constitución vigente. En relación a las comisiones, es muy importante destacar que, cada vez más, el trabajo parlamentario fructífero se hace en ellas y no en el Pleno. Por consiguiente, debería estructurarse el trabajo del Congreso de manera tal que la presencia de los parlamentarios en sus comisiones sea tanto o más importante que su presencia en el Pleno. Actualmente es al revés. De la misma forma, sería indispensable estudiar formas de delegación de la atribución legislativa a las comisiones, de manera que puedan acelerar el trabajo de producción de normas del Congreso. A esto puede ayudar decisivamente la instauración de los grupos parlamentarios con debida representación. Por supuesto, delegar atribución a las comisiones exigirá, también, que la composición de ellas no sea determinada, en última instancia, por la mayoría del Pleno, sino que se atienda efectivamente a la representación que dentro de cada comisión requieren los diversos grupos parlamentarios existentes en cada caso.
- Debe considerarse al Congreso como el seno institucional del Estado en el que se da la discusión política. Es lo que ocurrió en sus épocas más brillantes en el Senado Romano. La discusión en sí misma tiene una gran importancia para la democracia como hemos visto. Para ello, es importante que las minorías y la oposición puedan debatir con el Gobierno. Establecer una etapa de las labores

periódicas del Congreso en la que sólo se produzca debate entre congresistas y ministros resulta indispensable. Está el artículo 129 de la Constitución, pero el artículo 51 del Reglamento del Congreso prevé un mínimo de dos horas al mes para dicho encuentro y, verdaderamente, es una regla ínfima que no responde a lo que aquí se plantea. Nosotros pensamos que el contacto debe ser mucho más frecuente de manera que haya una discusión política permanente. De ella se beneficiará la democracia.

- Para garantizar una mejor participación popular en el sistema, consideramos deseable que el Congreso sea renovado por mitades, de tal manera que se produzcan elecciones a la mitad del mandato presidencial. La razón de ello es permitir que el pueblo irrumpa con un pronunciamiento político electoral entre las elecciones presidenciales. Es útil para enmendar rumbos, o para ratificar que el elegido es correcto. La renovación por mitades es un procedimiento ampliamente reconocido en la teoría constitucional y, además, fue propuesto por la mayoría parlamentaria que aprobó la Constitución de 1993. Al final, sin embargo, no quedó en el texto.
- La Comisión Permanente del Congreso debe ser un organismo que simplemente establece la continuidad de la labor institucional durante los recesos parlamentarios, o cuando se ha producido la disolución. Sin embargo, no debe tener atribuciones legislativas o de control. Esto, en nuestro criterio, desnaturaliza la función del Congreso como órgano representativo.
- Consideramos que el Congreso debe establecer una comisión de investigación de la inmoralidad en el ejercicio de la función pública, tanto política como administrativa, que debe recibir y procesar denuncias de la ciudadanía. Esta comisión debe estar conformada por congresistas cuya única función es ejercitar este control. Somos de la opinión que debieran ser los cabezas de cada lista parlamentaria elegidos, o los que obtuvieron la primera votación preferencial (no necesariamente son las mismas personas), siempre que no ocupen cargos directivos en el Congreso. La idea es que estos líderes, que han de ser prominentes, hagan carrera política controlando la moralidad pública de manera exitosa.

En definitiva, pensamos en un Congreso fundamentalmente político que representa, que controla, y que se ocupa de dictar las leyes más importantes del Estado, que no son muchas pero que requieren gran atención para ser de calidad.

370.2.4. Administración de justicia

Consideramos que en el Poder Judicial son necesarios dos tipos de transformaciones en el nivel en que estamos trabajando en esta parte: uno es el de la dirección y el otro es el de la administración de justicia propiamente dicha.

Son dos ámbitos distintos que en el Perú siempre han estado entremezclados porque se ha dado el gobierno del Poder Judicial a los jueces: a la Corte Suprema y a su Presidente.

370.2.4.1. La dirección política de la administración de justicia

La organización del Poder Judicial no ha sido siempre dirigida por los jueces. En Roma existió el Pretor que, durante muchos años, fue un magistrado con *imperium* y que transformó el antiguo derecho romano clásico con su edicto.

Por lo demás, consideramos que existe un claro desbalance entre el Poder Judicial de un lado, y el Ejecutivo y el Legislativo de otro: los dos últimos están conducidos por políticos, en tanto que el primero lo está por jueces. Un juez es seleccionado y ascendido porque sabe de Derecho y tiene criterio para administrar justicia. No es elegido porque tiene habilidades para dirigir un aparato de miles de personas y, usualmente, por formación profesional tampoco ha recibido conocimientos suficientes para ejercer dicha labor. En resumen, consideramos que la cabeza de la administración de Justicia en el Perú tiene defectos de configuración que es necesario cambiar.

En virtud de estas consideraciones, y de acuerdo a las premisas antes establecidas al inicio de este capítulo, consideramos que la conducción del Poder Judicial debe ser una cabeza con representación política, es decir, elegida por procedimientos de democracia indirecta y con requisitos especiales que la califiquen para el trabajo que realizará. Pero so-

mos convencidos de que la Presidencia del Poder Judicial debe recaer en un político que organice y dirija la labor institucional que corresponde a este órgano dentro del ejercicio del poder del Estado.

Desde luego, esta referencia no es a los jueces de la Corte Suprema, que deberán seguir siendo nombrados por el procedimiento establecido en la Constitución.

Este Presidente del Poder Judicial podría, también, ser Presidente del Consejo de Coordinación Judicial, ya creado por la Ley 26623.

Una decisión como ésta, requiere que se diferencie claramente la función jurisdiccional de lo que es la tarea de dirección y administración del Poder Judicial. No pretendemos ser exhaustivos y correctos pero, en el afán de contribuir a la discusión de la materia, proponemos la siguiente lista de tareas político administrativas que no son jurisdiccionales, y que serían las que asuma el Presidente que hemos mencionado:

- Organización jurisdiccional del territorio nacional.
- Organización eficiente de atención de las necesidades de administración de justicia de la población, previendo necesidades y urgencias.
- Análisis de la relación entre la violencia y la administración de justicia y diseño de las fórmulas de todo tipo que permitan que la segunda sea eficiente en solucionar la primera.
- Análisis y propuesta de soluciones en las relaciones que existen entre los procedimientos judiciales y la estructura del Poder Judicial.
- Diseño armónico de las formas de solución de conflictos diversas al Poder Judicial (arbitraje, conciliación, etc).
- Propuesta de modificación de normas que afecten la administración de justicia.
- Organización interna de las unidades del Poder Judicial: cortes, juzgados, etc.
- Estrategias de trabajo: modernización agilidad, simplicidad, capacitación para ello, etc.
- Relación con otros órganos del Estado.
- Relación con organismos de la sociedad civil, incluidos los colegios de abogados. Especial referencia a la moralización de la administración de justicia.

Estimamos que, en los años venideros, una de esta naturaleza, será necesaria si queremos poner al Poder Judicial a la altura de las necesidades de organización y eficiencia que existen en la actualidad.

370.2.4.2. Reformas en la administración de justicia misma

En adición a la modificación de la conducción del Poder Judicial, son también indispensables modificaciones a la concepción de la administración de justicia, que permitan, de un lado, una función directriz de la Corte Suprema a través de la jurisprudencia vinculatoria, y una mayor eficiencia y cercanía del juez al pueblo para facilitar el acceso y la resolución oportuna de los conflictos. Para ello proponemos las siguientes modificaciones:

- La Corte Suprema debe elegir las causas que resuelve. Deben ser pocas y estar centradas en los aspectos en los que es indispensable dictar jurisprudencia vinculatoria que dé orientación nacional a la función de administración de justicia. La Corte, en este sentido, no debe ser instancia final de ningún proceso, salvo aquellos que se inicien en las Cortes Superiores y en la propia Corte Suprema. Tampoco debe casar sentencias. Esto, obviamente, exigiría una modificación constitucional.
- Los procesos judiciales terminan en la instancia de la Corte Superior salvo los que comienzan ante ella o ante la Corte Suprema. El recurso ante la Corte Suprema debe ser excepcional. En los casos de jurisdicción constitucional, las resoluciones de las Cortes Superiores deben ser impugnadas directamente ante el Tribunal Constitucional.
- Debe desarrollarse la labor de los jueces de paz, dándoles un papel más importante en la resolución de los problemas cotidianos de la vida de las personas. Esto debería lograrse, haciendo bajar un escalón la competencia sobre buena parte de los procesos que ahora ingresan a través del Juez conocido como de primera instancia.
- Debe potenciarse el recurso al arbitraje como forma de solución de conflictos. Esta institución existe desde mucho tiempo atrás y se ha modernizado su legislación, pero no hay aún una promoción efecti-

va de la vía como alternativa al recurso ante los tribunales ordinarios. Los tribunales arbitrales pueden servir para solucionar muchos problemas *menores con mejor conocimiento de causa* que los jueces y contribuirán tanto a acelerar la administración de justicia, como a acercarla a quien la necesita.

- Desarrollar los mecanismos de conciliación como instancia previa a la presentación de los problemas ante la administración de justicia⁽⁹¹⁾. Esta etapa de conciliación no debe ser judicial sino prejudicial y debe estar al alcance de las personas en la sociedad civil, en los municipios y en toda otra red institucional suficientemente extendida como para poder decir que se halla en condición de fácil acceso. Es muy importante desarrollar la idea de que antes que el proceso, debe haber una conciliación, en lo posible exitosa. Este es un punto de vista de eficiencia y también de ahorro en costos, tanto para los interesados como para la Administración de Justicia en su conjunto. Debemos recordar una norma olvidada de nuestro constitucionalismo original. El artículo 120 de la Constitución de 1823 decía: “No podrá entablarse demanda alguna civil, sin haberse intentado la conciliación ante el juez de paz”.
- Como complemento de todo ello, es indispensable que el Congreso desarrolle las normas que permitan la elección de jueces de paz y el ejercicio adecuado de la justicia consuetudinaria. Estas dos normas constitucionales han tenido ya varios años de vigencia sin que se haya dictado las leyes de desarrollo que necesitan. La justicia de paz elegida contribuirá a la legitimidad del juez de paz y a su mejor actuación dentro del ejercicio de la jurisdicción. La regulación

(91) Mediante Ley 26872 promulgada el 12 de noviembre de 1997, se establece procedimientos obligatorios de conciliación que empezarán a regir como tales a los veinticuatro meses posteriores al inicio de la vigencia de la ley. Estos procedimientos están referidos a: 1) las pretensiones determinadas o determinables que versen sobre derechos disponibles de las partes; 2) asuntos relacionados al derecho de familia en cuanto a pretensiones sobre alimentos, régimen de visitas y violencia familiar; 3) en materia de delitos se somete a conciliación la cuantía de la reparación civil en cuanto no hubiera sido fijada por resolución judicial firme (artículo 9 de la Ley 26872).

de la justicia consuetudinaria permitirá utilizarla con mayor frecuencia y seguridad. En ambos casos se ganará en eficiencia y en acceso.

370.2.5. Elección indirecta de ciertos órganos constitucionales

Como ya se ha indicado en la primera parte de este capítulo, estimamos que sería adecuado establecer un Colegio Electoral que eligiera al Defensor del Pueblo, al Fiscal de la Nación, a los miembros del Jurado Nacional de Elecciones que no sean nominados por instituciones de la sociedad civil, a los miembros del Tribunal Constitucional y al Contralor General de la República.

Es importante dar legitimación popular a estos magistrados porque la naturaleza de sus funciones lo exige: su tarea cotidiana es controlar a los órganos del Estado con poder político, y por la naturaleza del Estado contemporáneo, la primera legitimidad es la de la elección popular. Por consiguiente, de manera estructural, los órganos constitucionales que aquí tratamos, controlan a otros de legitimidad superior.

Si se estableciera una regulación adecuada de la conformación del Colegio Electoral, y si se pusieran requisitos razonables para los candidatos que debe elegirse, entonces no encontramos problemas para que haya una elección indirecta de estas características. De hecho, la elección de algunos miembros del Jurado Nacional de Elecciones y del Consejo Nacional de la Magistratura ha significado la movilización a votar de miles de profesionales, o de representantes de la sociedad civil, con excelentes resultados, al menos, en lo que se puede juzgar de las primeras experiencias. No hay razón para no ensayar nuevas fórmulas en la misma línea.

370.2.6. Descentralización del poder del Estado

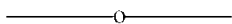
Consideramos, finalmente, que debe procederse a una real descentralización del poder del Estado para lo cual sería conveniente redefinir las instancias de gobierno de la siguiente manera:

- El Gobierno Central mantendría el carácter unitario del Estado, dictando las normas de alcance nacional y estableciendo las grandes políticas comunes. También tendría la función de definir los problemas políticos que corresponden al plano nacional.

- El Gobierno Regional tendría que tener a su cargo la dirección y ejecución de políticas de desarrollo e infraestructura de la región y, para tal efecto, tiene que ser un gobierno regional y no una entidad de coordinación. También tiene que ser entendido como una instancia independiente y superior a la que corresponde a los gobiernos locales.
- El gobierno local tiene que ser entendido como una instancia que resuelve los problemas de vecindad propios de su circunscripción. Para ello gobierna y presta servicios. Indudablemente, un régimen especial tendrá que ser adoptado para regular las relaciones entre las regiones y los grandes municipios metropolitanos establecidos en las cabezas de Departamento, particularmente en el caso de Lima Metropolitana.

La Constitución del Estado debería establecer las competencias correspondientes a cada uno de estos niveles del Estado, y las leyes orgánicas respectivas deberían regularlas con mayor detalle. No deben quedar todas a discreción del rango de ley porque, en ese caso, la posibilidad de definir los conflictos quedará en el plano nacional del poder, que es precisamente uno de los interesados (y en un Estado centralista como el peruano, viene a ser el principal interesado).

Los conflictos de competencia, como ya está establecido, deberían ser resueltos por el Tribunal Constitucional.



Como hemos anunciado, estas son ideas globales acerca de la distribución del poder dentro del Estado. No trabajamos aquí los innumerables temas de detalle que habría que elaborar para cada medida propuesta.

Consideramos que un Estado diseñado de esta manera tendría un nuevo balance de poder, disminuiría el rol protagónico del actual Presidente de la República en tanto Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, y permitiría independizar la labor de gobierno de la de construcción del Estado.

Al propio tiempo, contaría con los mecanismos necesarios para dar

al pueblo la resolución final de los problemas políticos y, a la misma vez, contaría con una dosis de discusión política pública, suficiente como para permitir una adecuada información tanto a los líderes como a la ciudadanía, para la toma de decisiones que les corresponden.

En cualquier caso, consideramos que lo más importante es reconocer que la organización actual del Estado peruano tiene límites que en algunos casos son bastante serios, como hemos tenido oportunidad de fundamentar en los comentarios correspondientes a las distintas partes de este trabajo, y que por lo tanto deben explorarse nuevas formas de organización que potencien sus capacidades y lo conduzcan a un desarrollo indispensable en los tiempos que corremos.

ADDENDA DE ACTUALIZACION

En el periodo en que este trabajo fue editado e impreso, se dictaron diversas normas que tratan sobre temas abordados por la Constitución. Aquí hacemos las referencias correspondientes, indicando el artículo, y dado el caso el inciso y literal, de las normas constitucionales a las que la nueva normatividad concierne.

Artículo 2 inciso 4

A propósito de la libre expresión del pensamiento se promulgó la ley 26937 del 30 de marzo de 1998 estableciendo que dicho derecho puede ser ejercido libremente por toda persona y que no es obligatoria la colegiación para el ejercicio de la profesión de periodista. Agrega que el derecho de colegiación establecido por la ley 23221 está reservado exclusivamente a los periodistas con título profesional para los fines y beneficios gremiales y profesionales inherentes a la profesión.

Artículo 2 inciso 8

A propósito de la norma según la cual “*El Estado propicia el acceso a la cultura y fomenta su desarrollo y difusión*”, contenida en este inciso, la Ley 26905 del 19 de diciembre de 1997 ha establecido el De-

pósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú, que tiene por fin incrementar el patrimonio nacional bibliográfico, informático e informativo en general, que incluye toda obra impresa, grabación fónica y videocinta, así como todo programa de computadora y cualquier otro soporte que registre información (artículo 1).

La ley obliga a cumplir con el depósito a los editores, impresores, productores o fabricantes de toda obra impresa, grabación fónica, programa de computadora, videocinta y cualquier otro soporte que registre información, que se edite o grave, bajo cualquier sistema o modalidad, en el territorio nacional y esté destinado a su circulación comercial o simplemente pública. También obliga a los editores, impresores, productores o fabricantes extranjeros, siempre que se tenga prevista su distribución en el territorio nacional. Si las obras de un autor peruano se distribuyen exclusivamente en el extranjero, el depósito deberá hacerlo el autor peruano respectivo (artículos 2 y 3).

En el artículo 7 de la ley que comentamos, se establece que la Biblioteca Nacional deberá mantener actualizado el Registro Nacional de Depósito Legal con la finalidad de controlar, mantener y difundir la producción bibliográfica nacional. En el artículo 14 se establece que la misma Biblioteca publicará anualmente el Catálogo de la Bibliográfica Peruana.

La ley 26905 fue reglamentada mediante el Decreto Supremo 017-98-ED del 01 de setiembre de 1998.

Artículo 2 inciso 21

El Decreto legislativo 903 del 2 de junio de 1998 estableció que las personas nacidas hasta el año 1977, inclusive, que carezcan de un documento de identidad, como consecuencia de su destrucción, desaparición, inhabilitación o por su condición de omisas al Servicio Militar Obligatorio, podrán inscribirse en el Registro Provisional de Identidad, creado mediante Decreto Legislativo N° 837.

Asimismo, se estableció que los documentos a ser emitidos eran gratuitos y que las personas comprendidas en los alcances de este decreto

estaban exceptuadas del servicio activo en el Servicio Militar Obligatorio, así como de las sanciones establecidas para los omisos a dicho servicio.

Artículo 2 inciso 22

El Reglamento del Texto único Ordenado de la Ley de Protección Frente a la Violencia Familiar, fue aprobado mediante el Decreto Supremo 002-98-JUS del 24 de febrero de 1998.

Artículo 2 inciso 24 literal g

La ley 26296 del 19 de diciembre de 1998 modificó el Código Penal y, entre otros tipos, introdujo el delito de desaparición, tipificándolo de la siguiente manera:

“Código Penal, artículo 320.- El funcionario o servidor público que prive a una persona de su libertad, ordenando o ejecutando acciones que tenga por resultado su desaparición debidamente comprobada, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de quince años e inhabilitación, conforme al Artículo 36 incisos 1) y 2)”.

Adicionalmente, se ha dictado la ley 26877 del 19 de noviembre de 1997 que establece la obligación de la Fiscalía de la Nación, de remitir mensualmente al Congreso y al Consejo Nacional de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia, un informe sobre las denuncias de personas desaparecidas en todo el país.»

Artículo 2 inciso 24 literal h

La ley 26926 del 19 de diciembre de 1998 introdujo diversas modificaciones al Código Penal incorporando, entre otros, el tipo delictivo de la tortura en los términos siguientes:

“Código Penal, artículo 321.- El funcionario o servidor público o cualquier persona, con el consentimiento o aquiescencia de aquél, que

inflija a otro dolores o sufrimientos graves, sean físicos o mentales, o lo someta a condiciones o métodos que anulen su personalidad o disminuyan su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o aflicción psíquica, con el fin de obtener de la víctima o de un tercero una confesión o información, o de castigarla por cualquier hecho que haya cometido o se sospeche que ha cometido, o de intimidarla o de coaccionarla, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cinco ni mayor de diez años.

Si la tortura causa la muerte del agraviado o le produce lesión grave y el agente pudo prever este resultado, la pena privativa de libertad será respectivamente no menor de ocho ni mayor de veinte años, ni menor de seis ni mayor de doce años”.

Artículo 7

La ley 27050 del 31 de diciembre de 1998, contiene las normas referentes a la Ley General de la persona con discapacidad.

Artículo 11

La ley 27056 del 29 de Enero de 1999 ha establecido la creación del Seguro Social de Salud (ESSALUD).

Artículo 16

La ley 27050 del 31 de diciembre de 1998, contiene las normas referentes a la Ley General de la persona con discapacidad.

Artículo 20

La ley 26937 del 30 de marzo de 1998 establece normas en referencia a la colegiación de los periodistas profesionales, haciendo no obligatoria dicha colegiación para ejercer la actividad periodística.

Artículo 76

El reglamento de contrataciones y adquisiciones del Estado, correspondiente a la Ley 26850, fue aprobado mediante Decreto Supremo 039_98_PCM del 26 de setiembre de 1998.

Artículo 88

El Reglamento de la ley 26505 sobre inversión privada en el desarrollo de actividades económicas en tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas fue aprobado mediante el Decreto Supremo 011-97-AG del 12 de junio de 1997.

Artículo 94

La resolución 015-98-99/CR del Congreso de fecha 21 de Enero de 1999 ha modificado el artículo 35 del Reglamento del Congreso en relación a las Comisiones ordinarias.

Artículo 97

La Resolución 003-97-CR del Congreso del 27 de agosto de 1997 modificó el reglamento del Congreso en relación a la composición y otros aspectos de las Comisiones de Investigación.

Artículo 148

La Ley de Procedimientos administrativos ha sido modificada en aspectos importantes por la Ley 26810 del 13 de junio de 1997. Lo más importante es el nuevo texto del artículo 8 que establece lo siguiente:

«Ley de Procedimientos Administrativos, artículo 8 según la ley 26810.- Las resoluciones que ponen fin al procedimiento administrativo podrán ser impugnadas ante el Poder Judicial mediante la acción contenciosa-administrativa a que se refiere el Artículo 148 de la Constitución Política del Estado.»

Para tal efecto, se pone fin al procedimiento administrativo:

a) Con la resolución expedida por un órgano que no esté sometido a subordinación jerárquica en la vía administrativa o cuando se produzca el silencio administrativo previsto en el Artículo 87, salvo que el interesado opte por interponer recurso de reconsideración, en cuyo caso la resolución que se expida o el silencio administrativo producido con motivo de dicho recurso impugnativo agota la vía administrativa; o

b) Con la resolución expedida o el silencio administrativo producido con motivo de la interposición de un recurso de apelación en aquellos casos en que se impugne la resolución de un órgano sometido a subordinación jerárquica; o

c) Con la resolución expedida o el silencio administrativo producido con motivo de la interposición de un recurso de revisión, únicamente en los casos a que se refiere el primer párrafo del Artículo 100 de la presente ley; o

d) Con la declaratoria de nulidad de las resoluciones administrativas que hayan quedado consentidas, de acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 110 de la presente ley”.

Artículo 154

El 12 de marzo de 1998 se dictó la Ley 26933 que alteró completamente el régimen constitucional de sanciones que son competencia del Consejo de la Magistratura. Estableció su artículo 1:

“Ley 26933, artículo 1.- Los Magistrados del Poder Judicial y los Fiscales del Ministerio Público incurren en causal de destitución cuando cometen un hecho grave que sin ser delito compromete la dignidad del cargo y lo desmerezca en el concepto público, siempre que hubieran sido sancionados con suspensión anteriormente; intervienen en procesos judiciales a sabiendas de estar incurso en prohibición o impedimento legal; o son sentenciados a pena privativa de la libertad por delito doloso”.

El efecto práctico de esta norma fue impedir que el Consejo Nacional de la Magistratura destituyera a los vocales de la Corte Suprema y a los fiscales supremos a los que sancionara por atribución propia, si no habían observado las prohibiciones de participar en ciertos procesos, o si no habían sido sentenciados por delito doloso a pena privativa de la libertad. Tampoco podía destituir a los demás jueces y fiscales si no se cumplía antes alguno de los requisitos establecidos.

- Adicionalmente, estableció un procedimiento en el que las primeras instancias de sanción eran las comisiones de reforma del Poder Judicial y del Ministerio Público: sólo si ellas se decidían por la destitución, el procedimiento se elevaba al Consejo Nacional de la Magistratura.

Esta ley condujo a la renuncia de los miembros titulares del Consejo y a la asunción del cargo por los miembros suplentes. Todo ello ocurrió en el primer semestre del año 1998.

El 10 de setiembre de 1998 se promulgó la ley 26973 que hizo ciertas modificaciones a la 26933 pero que, en realidad, no removido la inconstitucionalidad existente en ella al recortar las funciones del Consejo Nacional de la Magistratura.

Artículo 173

El 22 de mayo de 1998 se promulgó el Decreto Legislativo 895 que estableció el delito de terrorismo agravado cometido por delincuentes comunes y trasladó la competencia para el juzgamiento a los tribunales militares.

Artículo 190

El 2 de febrero de 1998 se promulgó la Ley marco de descentralización número 26922 que, sin embargo, no significó ningún paso adelante significativo para llevar adelante el proceso de descentralización.

Artículo 192

En relación a las funciones de las municipalidades, se dictó la ley 26875 del 12 de noviembre de 1997 en la que se establecen normas nuevas sobre defensa y promoción de los derechos del niño y el adolescente, educación, cultura, conservación de monumentos, turismo, recreación y deportes.

Dice su artículo único:

“Modifícase el texto del Artículo 67 de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 23853, con la redacción siguiente:

«Artículo 67.- Son funciones de las municipalidades en materia de defensa y promoción de los derechos del niño y el adolescente, educación, cultura, conservación de monumentos, turismo, recreación y deportes:

1.- Defender y promover los derechos del niño y el adolescente, orientando a la familia y capacitando a la comunidad, para cuyo fin deberán organizar y reglamentar el servicio de Defensoría Municipal del Niño y el Adolescente, de conformidad con la legislación de la materia.

2.- Inspeccionar permanentemente la forma en que se imparte la educación en el área de su jurisdicción e informar, cuando menos semestralmente, a la autoridad competente respecto de los centros poblados, áreas marginales y núcleos rurales carentes de escuelas primarias así como respecto de la capacidad, seguridad, idoneidad, higiene y mantenimiento de los locales escolares y de las condiciones de funcionamiento de los servicios educativos correspondiente.

3.- Participar con las autoridades competentes en la realización de programas de alfabetización y cooperar o promover su realización por la comunidad.

4.- Promover, cooperar, organizar y sostener cunas y guarderías infantiles, establecimientos de protección al niño desvalido, al minusválido y al anciano.

5.- Promover, en general, las actividades culturales, fomentando la creación de grupos culturales folclóricos, musicales, de historia y arte, así como la organización de conservatorios, teatros y similares.

6.- Promover todo tipo de espectáculos culturales y supervigilar el cumplimiento de las normas a que ellos están sujetos al imponer las sanciones a que haya lugar en resguardo de la moral y de las buenas costumbres.

7.- Crear, organizar y mantener bibliotecas municipales y casas de cultura.

8.- Normar, coordinar, programar y fomentar la recreación deportiva de la niñez y del vecindario mediante la promoción o la construcción de campos deportivos y parques o la reserva y acondicionamiento de bosques, áreas de paisaje natural o el empleo temporal de áreas y zonas urbanas apropiadas.

9.- Promover la organización de Comités Municipales de Deportes y la construcción, habilitación y uso de sus instalaciones deportivas.

10.- Establecer y conservar parques zoológicos, jardines botánicos, bosques naturales y parques recreacionales ya sea directamente o mediante contrato o concesión.

11.- Promover y asegurar la conservación y custodia del patrimonio cultural local y la defensa y conservación de los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos colaborando con los organismos regionales y nacionales correspondientes en su restauración y conservación.

12.- Fomentar el turismo, restaurar el patrimonio histórico local y cuidar de su conservación, regular las instalaciones y servicios destinados al turismo y organizar, en cooperación con las entidades competentes, programas turísticos de interés local.

13.- Promover y estimular la creación de fuentes de trabajo, la formación de asociaciones y grupos de desarrollo de tareas comunales en coordinación con el Sistema Nacional de Cooperación Popular.

14.- Estimular el ahorro personal y familiar y el desarrollo del cooperativismo».

Artículo 200

La ley 27053 promulgada el 18 de Enero de 1999 ha establecido que no proceden las acciones de garantía contra resoluciones arbitrales pronunciadas dentro de un proceso regular.

BIBLIOGRAFIA

DIARIO de los Debates de la Asamblea Constituyente 1978. Publicación oficial, República Peruana.

1978 Lima.

The Federalist

1989 Middletown-Connecticut, Wesleyan University Press.

ABAD YUPANQUI, Samuel B.

1989 *La acción de amparo contra resoluciones judiciales: un estudio cuantitativo de jurisprudencia constitucional.* VARIOS AUTORES. *Lecturas sobre temas constitucionales 3.* Lima, Comisión Andina de Juristas.

1990 *Acción de amparo y vías paralelas.* VARIOS AUTORES. *Lecturas sobre temas constitucionales 4.* Lima, Comisión Andina de Juristas.

1992 *La ley 25398 sobre Hábeas Corpus y amparo: ¿una nueva ley de reformas?* VARIOS AUTORES. *Lecturas sobre temas constitucionales 8.* Lima, Comisión Andina de Juristas.

1994 *Hábeas Data y conflicto entre órganos constitucionales: dos nuevos procesos constitucionales.* VARIOS AUTORES. *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios.* Lima, Comisión Andina de Juristas.

1994 *El amparo contra leyes.* VARIOS AUTORES. *Lecturas constitucionales andinas 3.* Lima, Comisión Andina de Juristas.

1995 *Hábeas Corpus y amparo contra actos de particulares: una posible defensa de los derechos humanos de las mujeres*. En *Ius et Veritas*. Lima. Año VII. N° 12.

ALB0, Xavier

1993 *Violencia cultural en los países andinos*. En Felipe Mac Gregor, S.J. (editor). *Violencia en la Región Andina*. Lima, Asociación Peruana de Estudios e Investigación para la Paz-APEP.

1994 *Ethnic violence: The case of Bolivia*. En Kumar Rupesinghe y Marcial Rubio C. (editors). *The Culture of Violence*. Hong Kong, The United Nations University.

ALTHAUS GUARDERAS, Jaime de

1986 *Realidad de las municipalidades en el Perú*. Lima, Instituto Latinoamericano de Promoción Comunal y Municipal y Fundación Friedrich Ebert.

ALVARADO PEREZ, Betty M.

1994 *Relaciones fiscales entre el gobierno central y los gobiernos locales*. Lima, Fundación Friedrich Ebert.

ALZAMORA VALDEZ, Mario

1993 *El Derecho y la naturaleza de las cosas*. En *Derecho*. N° 31. Lima. Diciembre.

AMBOS, Kai

1993 *La detención preventiva en Colombia, Perú y Bolivia . Con especial consideración de la legislación en materia de terrorismo y drogas*. En *Boletín*. Comisión Andina de Juristas. Lima. N° 39. Diciembre.

ANSION, Juan

1989 *Violencia y cultura en el Perú*. VARIOS AUTORES. *Siete ensayos sobre la violencia en el Perú*. Lima, Asociación Peruana de Estudios e Investigación para la Paz-APEP.

ARIAS SCHREIBER, Alfonso

1995 *Retos del Derecho del Mar*. VARIOS AUTORES. *Hacia una agenda nacional de política exterior*. Lima, Centro Peruano de Estudios Internacionales-CEPEI.

AROCA MEDINA, Américo Javier

1993 *Problemática de las Comunidades Nativas*. VARIOS AUTORES. *Comunidades campesinas y nativas en el nuevo contexto nacional*. Lima, CAAAP-SER.

1996 *Los derechos humanos de los pueblos indígenas en la legislación peruana*. En APEP-CAAAP. *Derechos Humanos y pueblos indígenas de la Amazonía peruana: realidad, normativa y perspectivas*. Lima, APEP-CAAAP.

ARSON DE GLINBERG, Gloria Hilda y Pedro F. SILVA RUIZ

1991 *La libertad de procreación*. En *Revista Jurídica Argentina La Ley*. Tomo 1991-B.

ASOCIACION PERUANA DE ESTUDIOS E INVESTIGACION PARA LA PAZ (APEP)

1993 *La información y opinión sobre el narcotráfico en el Perú*. VARIOS AUTORES. *Violencia en la Región Andina*. Lima, APEP.

AYALA CORAO, Carlos M.

1993 *El régimen presidencial en Venezuela y los planteamientos para su reforma*. VARIOS AUTORES. *Formas de Gobierno: relaciones Ejecutivo-Parlamento*. Lima, Comisión Andina de Juristas.

1994 *El derecho de los derechos humanos: la convergencia entre el Derecho Constitucional y el Derecho Internacional de los derechos humanos*. VARIOS AUTORES. *Lecturas constitucionales andinas* 3. Lima, Comisión Andina de Juristas.

1996 *La jerarquía de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos*. En Ricardo Combellas (coordinador), *El Nuevo Derecho Constitucional Latinoamericano. Vol. II*. Caracas, COPRE y CIEDLA.

AZABACHE C., César

1994 *Sobre la pena de muerte*. VARIOS AUTORES. *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios*. Lima, Comisión Andina de Juristas.

1995 *De nuevo sobre la justicia militar*. En *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios. II*. Lima, Comisión Andina de Juristas.

BAKULA, Juan Miguel

1995 *La institucionalización de la Política Exterior*. VARIOS AUTORES. *Hacia una agenda nacional de política exterior*. Lima, Centro Peruano de Estudios Internacionales-CEPEI.

BARRON, Jerome A. y C. Thomas DIENES

1991 *Constitutional Law in Nutshell*. St. Paul, Minnesota, West Publishing Co.

BASOMBRIO, Ignacio

1995 *Relacionamiento del Perú con los principales bloques mundiales*. VARIOS AUTORES. *Hacia una agenda nacional de política exterior*. Lima, Centro Peruano de Estudios Internacionales-CEPEI.

BECCARIA, Cesare

1969 *De los delitos y de las penas*. Madrid, Aguilar S.A. de Ediciones.

BECERRA PALOMINO, Enrique

1992 *Derecho a la Intimidación*. En *Libro homenaje a Carlos Rodríguez Pastor*. Lima, Cultural Cuzco S.A., editores.

BELAUNDE LOPEZ DE ROMAÑA, Javier

1994 *Elección popular de jueces*. VARIOS AUTORES. *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios*. Lima, Comisión Andina de Juristas.

1994 *Institucionalidad jurisdiccional del Poder Judicial*. VARIOS AUTORES. *Nuevas perspectivas para la reforma integral de la administración de justicia en el Perú (Foro)*. Lima, P y G Impresiones E.I.R.L.

BERCOVITZ, R. y RODRIGUEZ-CANO

1988 *La filiación inducida y las clasificaciones legales*. En *La filiación a finales del siglo XX. II Congreso Mundial Vasco-Gobierno Vasco. Departamento de Derecho Privado-Universidad del País Vasco*. Madrid, Editorial Trivium, S.A.

BERMUDEZ VALDIVIA, Violeta

1995 *Alcances constitucionales del derecho a la igualdad de la mujer*. En *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios. II*. Lima, Comisión Andina de Juristas.

BERNALES BALLESTEROS, Enrique

1984 *El Parlamento por dentro*. Lima, DESCO, 1984.

1989 *El funcionamiento del sistema político de la Constitución de 1979*. VARIOS AUTORES. *La Constitución diez años después*. Lima, Constitución y Sociedad y Fundación Friedrich Naumann.

1990 *Parlamento y democracia*. Lima, Constitución y Sociedad.

1993 *Crisis y partidos políticos*. VARIOS AUTORES. *Del Golpe de Estado a la nueva Constitución*. Lima, Comisión Andina de Juristas.

- 1993 *Cultura, identidad y violencia en el Perú contemporáneo*. VARIOS AUTORES. *Violencia en la región andina: caso Perú*. Lima, Asociación Peruana de Estudios e Investigación para la Paz.
- 1994 *La Comisión Permanente en la Constitución de 1993*. En *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios*. Lima, Comisión Andina de Juristas.
- 1995 *Derechos Humanos y democracia*. VARIOS AUTORES. *Hacia una agenda nacional de política exterior*. Lima, Centro Peruano de Estudios Internacionales-CEPEI.
- 1995 *La Constitución de 1993 y la jurisdicción militar*. En *Themis*. Lima. N° 31. Julio.
- 1995 *Partidos, democracia y autoritarismo en el Perú*. VARIOS AUTORES. *Sociedad, partidos y Estado en el Perú*. Lima, Universidad de Lima.
- 1995 *¿Quiénes violan los Derechos Humanos?* En *Derecho y Sociedad*. Lima. N° 10.
- 1996 *La Constitución de 1993. Análisis comparado*. Lima, Konrad Adenauer Stiftung.
- 1996 *Partidos políticos y democracia en el Perú*. En *Socialismo y Participación*. Lima. N° 73. Marzo.

BERNARDIS, Luis Marcelo de

- 1995 *La garantía procesal del debido proceso*. Lima, Cultural Cuzco S.A., editores.

BIDART CAMPOS, Germán J.

- 1968 *Derecho Constitucional*. Buenos Aires, Ediar Sociedad Anónima Editora Comercial, Industrial y Financiera.

1994 *La interpretación de los derechos humanos. En VARIOS AUTORES. Lecturas constitucionales andinas 3. Lima, Comisión Andina de Juristas.*

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo

1973 *Derecho Constitucional.* Madrid, Editorial Tecnos S.A.

1975 *Introducción al Derecho Constitucional Comparado.* México, Fondo de Cultura Económica.

BLANCAS BUSTAMANTE, Carlos

1991 *El Derecho de la Estabilidad en el Trabajo.* Lima, Asociación Laboral para el Desarrollo ADEC-ATC.

1994 *Los derechos laborales y la estabilidad del trabajo en la Constitución de 1993. VARIOS AUTORES. La Constitución de 1993. Análisis y comentarios.* Lima, Comisión Andina de Juristas.

1996 *El Poder Ejecutivo presidencial. En Pensamiento Constitucional.* Lima. Año III. Nº 3.

BLUME FORTINI, Ernesto

1996 *El Tribunal Constitucional peruano como supremo intérprete de la Constitución. En Pensamiento Constitucional.* Lima. Año III. Nº 3.

BODINO, Juan

1973 *Los seis libros de la República.* Madrid, Editorial Aguilar S.A. de Ediciones.

BOGNETTI, Giovanni

1995 *La costituzione economica italiana.* Milano, Dott. A. Giuffré Editore.

BOREA ODRÍA, Alberto

1992 *Las garantías constitucionales: Hábeas Corpus y amparo*. Lima, Libros peruanos S.A.

1994 *Los elementos del Estado Moderno*. Lima, Centro de Estudios Legislativos, Económicos y Sociales (CELES).

1995 *La crisis de los partidos políticos. Los medios de comunicación y la gobernabilidad en América Latina*. VARIOS AUTORES. *Partidos y clase política en América Latina en los 90*. San José, IIDH-CAPEL.

BOSSUET, Jacques Bénigne

1974 *Política sacada de las Sagradas Escrituras*. Madrid, Editorial Tecnos.

BOZA DIBOS, Beatriz

1991 *Los adelantos de la ciencia y la permeabilidad del Derecho*. En *Derecho*. Lima. Nº 45. Diciembre.

BRANDT, Hans-Jürgen

1986 *La Corte Constitucional Federal de la República Federal de Alemania y las Cortes Constitucionales de Austria, Italia, Suiza y Portugal: un Resumen Comparativo*. VARIOS AUTORES. *El Tribunal de Garantías Constitucionales en debate*. Lima, Consejo Latinoamericano de Derecho y Desarrollo.

BREWER-CARIAS, Allan R.

1994 *El control concentrado de la constitucionalidad de las leyes (Estudio de Derecho Comparado)*. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana.

1996 *El sistema panameño de control concentrado de la constitucionalidad en el Derecho Comparado*. En Ricardo Combellas (coordinador). *El Nuevo Derecho Constitucional Latinoamericano*. Caracas, COPRE y CIEDLA.

BROWN WEISS, Edith

1992 *Global environmental change and international law: The introductory framework*. En Edith Brown Weiss. *Environmental change and international law: New challenges and dimensions*. Tokyo, United Nations University Press.

BULLARD GONZALEZ, Alfredo

1996 *Estudios de análisis económicos del Derecho*. Lima, Ara Editores.

BUNTE, Hermann-Josef

1994 *La tutela della libertà di concorrenza in Germania*. VARIOS AUTORES. *Costituzione economica e libertà di concorrenza. Modelli europei a confronto (a cura di Luca Mezzetti)*. Torino, G. Giappichelli editore.

BURDEAU, Georges, Francis HAMON y Michel TROPER

1993 *Manuel Droit Constitutionnel*. Paris, Librairie Général de Droit et de Jurisprudence, E.J.A.

CAILLAUX ZAZZALI, Jorge

1995 *Medio ambiente, población y desarrollo*. VARIOS AUTORES. *Hacia una agenda nacional de política exterior*. Lima, Centro Peruano de Estudios Internacionales-CEPEI.

CANOSA USERA, Raúl

1988 *Interpretación constitucional y fórmula política*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

CANTERO, Juan Carlos

1995 *El Defensor del Pueblo en Argentina*. En *La Defensoría del Pueblo: retos y posibilidades*. Lima, Comisión Andina de Juristas.

CARAVEDO MOLINARI, Baltazar

1988 *Descentralismo y democracia*. Lima, GREDES.

1989 *Ciudad y región. Los límites del nuevo descentralismo*. Lima, Fundación M.J. Bustamante de la Fuente.

CARBAJO GONZALEZ, J.

1988 *El principio de verdad biológica y las relaciones de filiación derivadas de la inseminación artificial y la fecundación "in vitro": el anonimato del dador*. En *La filiación a fines del siglo XX. II Congreso Mundial Vasco-Gobierno Vasco-Departamento de Derecho Privado-Universidad del País Vasco*. Madrid, Editorial Trivium, S.A.

CARCABA FERNANDEZ, M.

1988 *Hacia un estatuto jurídico del embrión humano (especial consideración del pre-embrión)*. En *La filiación a finales del siglo XX. II Congreso Mundial Vasco-Gobierno Vasco-Departamento de Derecho Privado-Universidad del País Vasco*. Madrid, Editorial Trivium, S.A.

CARDENAS QUIROS, Carlos

1990 *Algunas reflexiones acerca de la inseminación artificial y la fecundación extrauterina*. En Fernando de Trazegnies Granda, Róger Rodríguez Iturri, Carlos Cárdenas Quirós y José Alberto Garibaldi F., editores. *La familia en el Derecho peruano. Libro homenaje al Dr. Héctor Cornejo Chávez*. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.

CAROCCA PEREZ, Alex

1966 *Las garantías constitucionales del debido proceso y de la tutela judicial efectiva en España*. En *Revista Jurídica del Perú*. Trujillo. Año XIV. Nº 2. Abril-Junio.

CARRILLO CALLE, Martín

1992 *La Bolsa de Trabajo y el control de la constitucionalidad*. VARIOS AUTORES. *Algunos derechos fundamentales en la jurisprudencia constitucional*. Lima, ADEC-ATC y DESCO.

CASSESE, Sabino

1995 *La nuova costituzione economica*. Bari, Gius. Laterza e Figli.

CENTRO DE ALTOS ESTUDIOS MILITARES

¿1990? *Planteamientos doctrinarios y metodológicos de la Defensa Nacional*. Lima, Centro de Altos Estudios Militares-CAEM.

CHIRINOS SOTO, Enrique

1984 *La nueva Constitución y los partidos*. Lima, Centro de Documentación Andina.

1995 *Lectura y comentario, Constitución de 1993*. Lima, Empresa Editora Piedul S.R.L.

CIURLIZZA, Javier

1995 *La inserción y jerarquía de los tratados en la Constitución de 1993: retrocesos y conflictos*. En *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios. II*. Lima, Comisión Andina de Juristas.

CLAPHAM, Ronald

1979 *La economía social de mercado como sistema político-ordenador*. VARIOS AUTORES. *Economía social de mercado. Coloquio Peruano-Alemán*. Lima, Cámara de Comercio e Industria Peruano-Alemana.

COLOMA MARQUINA, José

1991 *Definiciones y contenido del principio de igualdad, aproximación inicial a la jurisprudencia constitucional peruana*. VARIOS AUTORES. *Lecturas sobre temas constitucionales 7*. Lima, Comisión Andina de Juristas.

COMBELLAS, Ricardo

1995 *La justicia constitucional*. VARIOS AUTORES. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. Santafé de Bogotá, Biblioteca Jurídica Diké.

1996 *La idea del Estado de Derecho en la obra de Manuel García-Pelayo*. En Ricardo Combellas (Coordinador). *El Nuevo Derecho Constitucional Latinoamericano*. Vol. I. Caracas, COPRE y CIEDLA.

COMISION ANDINA DE JURISTAS

1993 *Análisis del proyecto de Constitución*. VARIOS AUTORES. *Del Golpe de Estado a la nueva Constitución*. Lima, Comisión Andina de Juristas.

1996 *Defensoría del Pueblo. Análisis comparado*. Lima, Comisión Andina de Juristas.

COMISION DE JURISTAS INTERNACIONALES

1994 *Informe de la Comisión de Juristas Internacionales sobre la administración de Justicia en el Perú*. Lima, Instituto de Defensa Legal.

COMISION TEOLOGICA INTERNACIONAL

1985 *Dignidad y derechos de la persona humana*. Santiago de Chile, Ediciones Paulinas.

CONGREGACION PARA LA DOCTRINA DE LA FE

1991 *Instrucción sobre el respeto de la vida humana naciente y la dignidad de la procreación*. Santafé de Bogotá, Ediciones Paulinas.

CONILL, Jesús

1993 *Naturaleza humana y técnica*. En Frances Abel y Camino Cañón, Editores. *La mediación de la filosofía en la construcción de la bioética*. Madrid, Universidad Pontificia Comillas.

CONSTANT, Benjamín

1970 *Principios de Política*. Madrid, Editorial Aguilar.

COORDINADORA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

1995 *Tortura en el Perú. Informe sobre la situación de la tortura en el Perú y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Enero de 1993 a setiembre de 1994*. Lima, Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.

1996a *A la intemperie. Percepciones sobre derechos humanos*. Lima, Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.

1996b *Informe sobre la situación de los derechos humanos en el Perú en 1995*. Lima, Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.

CORNEJO CHAVEZ, Héctor

s.f. *Derecho Familiar peruano. 5a. ed.* Lima, Librería Studium Ediciones.

CORTEZ CARCELEN, Juan Carlos

1992 *La libertad sindical en la sentencia sobre la Bolsa de Trabajo*. VARIOS AUTORES. *Algunos derechos fundamentales en la jurisprudencia constitucional*. Lima, ADEC-ATC y DESCO.

CORWIN'S, Edward S.

1992 *The Constitution and the what it means today*. Princeton, New Jersey, Princeton University Press.

DAMMERT, S.J., José

¿1992? *Rondas Campesinas, democracia y pacificación*. VARIOS AUTORES. *Primer taller nacional sobre rondas campesinas, justicia y derechos humanos*. ¿Lima?, Obispado de Cajamarca, Comisión Episcopal de Acción Social, Comisión Andina de Juristas.

DANÓS ORDOÑEZ, Jorge

1990 *La garantía constitucional de la Acción Popular*. VARIOS AUTORES. *Lecturas sobre temas constitucionales 4*. Lima, Comisión Andina de Juristas.

1991 *La Acción de Amparo contra normas en el ordenamiento jurídico peruano*. VARIOS AUTORES. *Lecturas sobre temas constitucionales 7*. Lima, Comisión Andina de Juristas.

1994 *Aspectos orgánicos del Tribunal Constitucional*. VARIOS AUTORES. *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios*. Lima, Comisión Andina de Juristas.

DELGADO ECHEVERRÍA, J.

1988 *Los consentimientos relevantes en la fecundación asistida. En especial, el determinante de la asunción de una paternidad que biológicamente no corresponde*. En *La filiación a finales del siglo XX. II Congreso Mundial Vasco-Gobierno Vasco-Departamento de Derecho Privado-Universidad del País Vasco*. Madrid, Editorial Trivium, S.A.

DELGADO GUEMBES, César

1992 *El reequilibrio de poderes (Reflexiones acerca de la Ley N° 25397 sobre control parlamentario de los actos normativos del Presidente de la República)*. VARIOS AUTORES. *Lecturas sobre temas constitucionales 8*. Lima, Comisión andina de Juristas.

1992 *Qué Parlamento queremos*. Lima, Cultural Cuzco S.A., editores.

DELGADO MENENDEZ, María Antonieta

1995 *La opción por la justicia de paz*. En *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios. II*. Lima, Comisión Andina de Juristas.

DIEZ CANSECO, Javier

1996 *Los partidos en el Perú. Una vieja pregunta: ¿qué hacer? En Socialismo y Participación*. Lima. N° 73. Marzo.

DORING, Herbert

1995. *Parlamento y gobierno*. En *Contribuciones 1/1995*. Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung.

DUGUIT, Léon

1925 *Traité de Droit Constitutionnel*. Paris, Ancienne Librairie Fontemoing & Cie. Éditeurs.

DUVERGER, Maurice

1970 *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*. Barcelona, Ediciones Ariel.

ECHECOPAR GARCIA, Luis

1946 *Derecho de sucesiones*. Lima, Talleres Gráficos de la Editorial Lumen.

EGUIGUREN PRAELI, Francisco José

1989 *El Estado de Emergencia y su aplicación en la experiencia constitucional peruana 1980-1988*. VARIOS AUTORES. *La Constitución diez años después*. Lima, Constitución y Sociedad y Fundación Friedrich Naumann.

1989 *La Ley 25011 de reforma a la Acción de Amparo: razones para una discrepancia*. VARIOS AUTORES. *Lecturas sobre temas constitucionales 3*. Lima, Comisión Andina de Juristas.

1990 *La libertad individual y su protección judicial mediante la acción de Hábeas Corpus*. En Aníbal Quiroga León (Compilador). *Sobre la jurisdicción constitucional*. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.

1990 *Los retos de una democracia insuficiente*. Lima, Comisión Andina de Juristas y Fundación Friedrich Naumann.

1991 *El Hábeas Corpus en el Perú: enero 1983-julio 1990*. VARIOS

- AUTORES. *Lecturas constitucionales andinas I*. Lima, Comisión Andina de Juristas.
- 1992 *La libertad de tránsito en la jurisprudencia del Hábeas Corpus*. VARIOS AUTORES. *Lecturas sobre temas constitucionales 8*. Lima, Comisión Andina de Juristas.
- 1994 *La legislación delegada y los decretos de urgencia en la Constitución peruana de 1993*. VARIOS AUTORES. *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios*. Lima, Comisión Andina de Juristas.
- 1995 *La Defensoría del Pueblo en el Perú*. En *La Defensoría del Pueblo en el Perú: retos y posibilidades*. Lima, Comisión Andina de Juristas.
- 1995 *La libertad personal, detención arbitraria y Hábeas Corpus: las novedades en la Constitución de 1993*. En *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios. II*. Lima, Comisión Andina de Juristas.
- EGUIGUREN PRAELI, Francisco José, Walter ALBAN y Samuel ABAD
 1990 *Violencia estructural en el Perú: Derecho*. Lima, Asociación Peruana de Estudios e Investigación para la Paz.
- EGUREN, Fernando
 1993 *Comunidades campesinas y su protección*. VARIOS AUTORES. *Comunidades campesinas y nativas en el nuevo contexto nacional*. Lima, CAAAP-SER.
- ERMIDA URIARTE, Oscar
 1992 *Libertad sindical y derecho de asociación*. VARIOS AUTORES. *Algunos derechos fundamentales en la jurisprudencia constitucional*. Lima, ADEC-ATC y DESCO.

ESGUERRA PORTOCARRERO, Juan Carlos

1995. *De la proclamación de los derechos a la protección de los derechos.* VARIOS AUTORES. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano.* Santafé de Bogotá, Biblioteca Jurídica Diké.

ESPINOSA DE RIVERO, Oscar

- 1992 *Rondas campesinas y nativas en la Amazonía peruana.* Lima, Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, Eloy

- 1995 *Aplicación jurisprudencial de los criterios de razonabilidad, temporalidad, proporcionalidad y necesidad para la resolución de Habeas Corpus durante la vigencia del Estado de Excepción: el caso peruano (Primera parte).* En *Derecho y Sociedad.* Lima. N° 10.

ESTRADA PEREZ, Daniel

- 1996 *Ley marco de la descentralización.* En CONGRESO DE LA REPUBLICA. COMISION DE DESCENTRALIZACION. *Proyectos de ley de descentralización.* Lima, Congreso de la República, Comisión de Descentralización.

EWERLOF, G.

- 1988 *Swedish Legislation on Artificial Insemination.* En *La filiación a finales del siglo XX. II Congreso Mundial Vasco-Gobierno Vasco-Departamento de Derecho Privado-Universidad del País Vasco.* Madrid, Editorial Trivium, S.A.

FALTLHAUSER, Kurt

- 1979 *La función del Estado en la economía social de mercado.* VARIOS AUTORES. *Economía social de mercado. Coloquio peruano-alemán.* Lima, Cámara de Comercio e Industria Peruano-Alemana.

FAUNDEZ LEDESMA, Héctor

1991 *El derecho a la libertad y seguridad personal*. VARIOS AUTORES. *Lecturas constitucionales andinas 1*. Lima, Comisión Andina de Juristas.

FERNANDEZ FONTENOY, Carlos

1995 *Partidos antisistema y polarización política en el Perú (1930-1994)*. VARIOS AUTORES. *Sociedad, partidos y Estado en el Perú*. Lima, Universidad de Lima.

FERNANDEZ-MALDONADO CASTRO, Guillermo

1991 *El control parlamentario sobre los tratados internacionales*. VARIOS AUTORES. *Lecturas sobre temas constitucionales 7*. Lima, Comisión Andina de Juristas.

FERNANDEZ-MALDONADO CASTRO y Jorge MELO-VEGA CASTRO

1989 *Las propuestas de reforma constitucional*. VARIOS AUTORES. *La Constitución diez años después*. Lima, Constitución y Sociedad y Fundación Friedrich Naumann

FERNANDEZ SEGADO, Francisco

1994 *La dogmática de los derechos humanos*. Lima, Ediciones Jurídicas.

1995 *El régimen socio-económico y hacendístico en el ordenamiento constitucional español*. En *Derecho y Sociedad*. Lima. N° 10.

1995 *La posición constitucional de las Fuerzas Armadas en España. Reflexiones en torno al artículo 8 de la Constitución de 1978*. En *Derecho*. Lima. N° 49. Diciembre.

1995 *Los órganos electorales en el ordenamiento constitucional peruano*. En *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios. II*. Lima, Comisión Andina de Juristas.

1995 *Partidos políticos: representación parlamentaria e interdicción del*

mandato imperativo. En *Pensamiento Constitucional*. Año II. N° 2.
Lima. Diciembre.

FERNANDEZ SESSAREGO, Carlos

1990 *El abuso del Derecho*. Lima, Universidad de Lima.

FERREIRA RUBIO, Delia y Mateo GORETTI

1995 *La reforma constitucional argentina: ¿un presidente menos poderoso?* En *Contribuciones 1/1995*. Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung.

FERRERO, Augusto

1987 *El derecho de sucesiones en el nuevo Código Civil peruano*. Lima, Fundación M.J. Bustamante de la Fuente.

FERRERO COSTA, Carlos

1996 *Representación política, crisis de los partidos y construcción de la democracia en el Perú*. En *Socialismo y Participación*. Lima. N° 73. Marzo.

FERRERO COSTA, Raúl

1992 *Indulto y amnistía. Crítica al D.S. 017-91-JUS*. En *Libro homenaje a Carlos Rodríguez Pastor*. Lima, Cultural Cuzco S.A. editores,

FFRENCH DAVIS, Ricardo

1995 *América Latina frente a las nuevas tendencias del sistema internacional*. VARIOS AUTORES. *Hacia una agenda nacional de política exterior*. Lima, Centro Peruano de Estudios Internacionales-CEPEI

FIX-ZAMUDIO, Héctor

1995 *Jurisdicción constitucional y protección de los derechos fundamentales en América Latina*. VARIOS AUTORES. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. Santafé de Bogotá, Biblioteca Jurídica Diké.

FLORES NANO, Lourdes

1996 *Representación política, crisis de los partidos y construcción de la democracia en el Perú*. En *Socialismo y Participación*. Lima. Nº 73. Marzo.

FURNISH, Dale B.

1990 *La "Revisión Judicial" de la constitucionalidad de las leyes en los Estados Unidos*. En Aníbal Quiroga León (Compilador). *Sobre la jurisdicción constitucional*. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.

GAFO, Javier (editor)

1986 *Nuevas técnicas de reproducción humana. Biomedicina, ética y Derecho*. Madrid, Universidad Pontificia Comillas.

GARCIA BELAUNDE, Domingo

1981 *Constitución y Política*. Lima, Domingo García Belaunde y Alberto Borea Odría editores.

1989 *Funciones legislativas del Ejecutivo moderno: el caso peruano*. VARIOS AUTORES. *Lecturas sobre temas constitucionales 3*. Lima, Comisión Andina de Juristas.

1989 *Las vueltas del amparo*. VARIOS AUTORES. *Lecturas sobre temas constitucionales 3*. Lima, Comisión Andina de Juristas.

1989 *¿Reforma constitucional?* VARIOS AUTORES. *La Constitución diez años después*. Lima, Constitución y Sociedad y Fundación Friedrich Naumann.

- 1991 *El amparo contra resoluciones judiciales: nuevas perspectivas*. VARIOS AUTORES. *Lecturas sobre temas constitucionales 3*. Lima, Comisión Andina de Juristas.
- 1992 *Esquema de la Constitución peruana*. Lima, Ediciones Justo Valenzuela E.I.R.L.
- 1994 *Garantías constitucionales en la Constitución peruana de 1993*. VARIOS AUTORES. *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios*. Lima, Comisión Andina de Juristas.
- 1995 *Representación y partidos políticos*. En *Pensamiento Constitucional*. Año II. N° 2. Lima. Diciembre.

GARCIA LAGUARDIA, Jorge Mario

- 1996 *Protección de la vida, libertad e integridad*. VARIOS AUTORES. *Foro Internacional Defensoría del Pueblo*. Lima, 1 y 2 de julio de 1996. Lima, Comisión Andina de Juristas.

GARCIA PELAYO, Manuel

- 1986 *Estado Legal y Estado Constitucional de Derecho*. VARIOS AUTORES. *El Tribunal de Garantías Constitucionales en debate*. Lima, Consejo Latinoamericano de Derecho y Desarrollo.

GARCIA-SAYAN, Diego

- 1988 *Hábeas Corpus y Estados de Emergencia*. Lima, Comisión Andina de Juristas y Fundación Friedrich Naumann.
- 1989 *Constitución peruana y política exterior*. VARIOS AUTORES. *La Constitución diez años después*. Lima, Comisión Andina de Juristas.

GIESECKE, Margarita, Carmen CHECA y Alberto GIESECKE

- 1990 *Violencia estructural en el Perú: historias de vida*. Lima, Asociación Peruana de Estudios e Investigación para la Paz.

GIUSTI ACUÑA, Carlos Ernesto

1994 *Gestión del Poder Judicial (Gobierno y Administración)*. VARIOS AUTORES. *Nuevas perspectivas para la reforma integral de la administración de justicia en el Perú (Foro)*. Lima, P y G Impresiones E.I.R.L.

GODOY PALOMINO, Yuri

1992 *La igualdad en la Constitución: a propósito de la creación de la Bolsa de Trabajo*. VARIOS AUTORES. *Algunos derechos fundamentales en la jurisprudencia constitucional*. Lima, ADEC-ATC y DESCO.

GONZALEZ VIGIL, Fernando

1995 *Opciones para el Perú frente a los procesos de integración en América Latina*. VARIOS AUTORES. *Hacia una agenda nacional de política exterior*. Lima, Centro Peruano de Estudios Internacionales-CEPEI.

GROMPONE, Romeo

1995 *El incierto futuro de los partidos políticos*. En Julio Cotler, editor. *Perú 1964-1994. Economía, sociedad y política*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

1996 *Representación política, partidos y escenarios futuros*. En *Socialismo y Participación*. Lima. N° 73. Marzo.

GUERRA GARCIA, Francisco

1996 *Cuatro notas sobre la representación política y la crisis de los partidos en el Perú*. En *Socialismo y Participación*. Lima. N° 73. Marzo.

GUERRERO V., Rafael y Helena PALACIOS O.

1979 *El Derecho de Asilo*. Bogotá, Editorial Kelly.

HABA, Enrique P.

1986 *Tratado básico de Derechos Humanos*. San José, Editorial Juricentro.
2 t.

HEREDIA MENDOZA, Madeleine

1995 *Naturaleza procesal de la Acción de Amparo*. Lima, Cultural Cuzco
S.A. editores.

HERRERA CAMPOS, Ramón

1991 *La inseminación artificial: aspectos doctrinales y regulación legal
española*. Granada, Universidad de Granada.

HERZKA, Claudio

1996 *Elementos para una reforma del sector público peruano en el
contexto de una economía de mercado*. Lima, GRADE, 1996.

HOBSBAWM, Erick J. E.

1973 *The age of revolution. Europe 1789-1848*. London, Cardinal.

HURTADO POZO, José

¿1979? *Manual de Derecho Penal. Parte general*. Lima, SESATOR.

1996 *Derecho Penal y derechos culturales*. VARIOS AUTORES. *Dere-
chos culturales*. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú,
Fondo Editorial y Universidad de Friburgo.

INSTITUTO APOYO

1995 *Congreso. Procedimientos internos*. Lima, Instituto Apoyo.

INSTITUTO DE ETICA Y DERECHOS HUMANOS DE FRIBURGO

1996 *Anteproyecto de Declaración sobre los Derechos Culturales*. VARIOS AUTORES. *Derechos culturales*. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial y Universidad de Friburgo.

IWAMA, Toru

1992 *Emerging principles and rules for the prevention and mitigation of environmental harm*. En Edith Brown Weiss (editor). *Environmental change and international law: New challenges and dimensions*. Tokyo, United Nations University Press.

JACKISCH, Carlota

1995 *Algunos aspectos del debate actual sobre presidencialismo vs. parlamentarismo en Latinoamérica*. En *Contribuciones 1/1995*. Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung.

JELLINEK, Georg

1980 *Teoría general del Estado*. Buenos Aires, Editorial Albatros.

JIMENEZ DE ASUA, Luis

1976 *La ley y el delito*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

JIMENEZ MAYOR, Federico

1994 *Las relaciones Parlamento-Ejecutivo y el sistema legislativo*. En *Pensamiento Constitucional*. Año I. N° 1. Lima.

JOST, Stefan

1995 *Presidencialismo vs. parlamentarismo en Bolivia. Consideraciones sobre el comienzo de un debate*. En *Contribuciones 1/1995*. Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung.

JUAN PABLO II, Papa F.R.

s.f. *Sollicitudo rei socialis. s.l.*, Editorial Salesiana.

s.f. *Carta del Papa a las mujeres*. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.

s.f. *Evangelium vitae*. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.

KAUFMAN, Edy

s.f. *Protección internacional de los Derechos Humanos. En Beatriz Ramaccioni (editora). Democracia y Derechos Humanos en el Perú de los 90. Los nuevos retos*. Lima, Instituto de Estudios Internacionales IDEI-PUC.

KILLICK, Tony

1995 *IMF Programmes in Developing Countries. Design and impact*. London, Routledge.

KISS, Alexandre

1992 *An introductory note an human right to environment*. En Edith Brown Weiss (editor). *Environmental change and international law: New challenges and dimensions*. Tokyo, United Nations University Press.

LANDA ARROYO, César

1990 *Derecho Político. Del Gobierno y la oposición democrática*. Lima, Pontificia Universidad católica del Perú, Fondo Editorial.

1994 *La descentralización del gobierno unitario en la Constitución de 1993*. VARIOS AUTORES. *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios*. Lima, Comisión Andina de Juristas.

1996 *Límites constitucionales de la ley de amnistía peruana*. En *Pensamiento Constitucional*. Lima. Año III. N° 3.

- LASALLE, Ferdinand
1976 *¿Qué es una Constitución?* Barcelona, Editorial Ariel.
- LAVADOS M., Manuel y Alejandro SERANI M.
1993 *Ética clínica. ¿Santiago de Chile?*, Ediciones Universidad Católica de Chile.
- LEVY, Lea M., Adriana WAGMAISTER y Delia ÍÑIGO
1991 *Alguna reflexiones sobre reproducción humana asistida.* En *Revista Jurídica Argentina La Ley*. Buenos Aires. Tomo 1991-B.
- LINARES QUINTANA, Segundo V.
1953 *Tratado de la ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado. Parte general. Tomo III.* Buenos aires, Editorial Alfa.
- LINNEMANN, Rainer
1995 *Organización partidaria y participación.* En Josef Thesing y Wilhelm Hofmeister (editores). *Partidos políticos en la democracia.* Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung A.C.-CIEDLA.
- LINZ, Juan
1993 *Los peligros del presidencialismo.* VARIOS AUTORES. *Formas de Gobierno: relaciones Ejecutivo-Parlamento.* Lima, Comisión Andina de Juristas.
- LOCKE, John
1992 *Two Treatises of government.* Cambrigde, Cambridge University Press.
- LOEWENSTEIN, Karl
1976 *Teoría de la Constitución.* Barcelona, Editorial Ariel.

LOZANO ALVARADO, Nelson

1966 *Principios tributarios. En Revista Jurídica del Perú.* Trujillo. Año XIV. N° 2. Abril-Junio.

LUCAS VERDU, Pablo y Pablo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA

1987 *Manual de Derecho Político.* Madrid, Editorial Tecnos S.A.

LUZARDO BAPTISTA, Rodolfo

1996 *El principio de la legalidad tributaria en el Derecho Constitucional latinoamericano.* En Ricardo Combellas (coordinador). *El Nuevo Derecho Constitucional Latinoamericano. Vol. II.* Caracas, COPRE y CIEDLA.

LYNCH, Nicolás

1996 *Los partidos políticos como objeto válido de estudio en el Perú actual.* En *Socialismo y Participación.* Lima. N° 73. Marzo.

MAC GREGOR, S.J., Felipe y Marcial RUBIO CORREA

1993 *Estrategias de pacificación.* En Felipe Mac Gregor, S.J. (Editor). *Violencia en la Región Andina.* Lima, Asociación Peruana de Estudios e Investigación para la Paz.

1993 *La región andina. Una visión general.* En Felipe Mac Gregor, S.J. (Editor). *Violencia en la Región Andina.* Lima, Asociación Peruana de Estudios e Investigación para la Paz.

1993 *Síntesis sobre la violencia en el Perú y estrategias de pacificación.* VARIOS AUTORES. *Violencia en la región andina: caso Perú.* Lima, Asociación Peruana de Estudios e Investigación para la Paz.

MAC GREGOR, S.J., Felipe, Marcial RUBIO CORREA y Rudecindo VEGA CARREAZO

1990 *Marco teórico y conclusiones de la investigación sobre violencia estructural.* Lima, Asociación Peruana de Estudios e Investigación para la Paz.

MADRAZO, JORGE

- 1996 *Protección de la vida, libertad e integridad*. VARIOS AUTORES. *Foro Internacional Defensoría del Pueblo*. Lima, 1 y 2 de julio de 1996. Lima, Comisión Andina de Juristas.

MAIORANO, Jorge Luis

- 1996 *Supervisión de los servicios públicos*. VARIOS AUTORES. *Foro Internacional Defensoría del Pueblo*. Lima, 1 y 2 de julio de 1996. Lima, Comisión Andina de Juristas.

MAQUIAVELO, Nicolás

- 1987 *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*. Madrid, Alianza Editorial.

- 1989 *El Príncipe*. Madrid, Editora EDAF S.A.

MARAVI SUMAR, Milagros

- 1994 *Las instituciones de la democracia directa en la Constitución de 1993*. VARIOS AUTORES. *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios*. Lima, Comisión Andina de Juristas.

MARCENARO FRERS, Ricardo

- 1995 *El trabajo en la nueva Constitución*. Lima, Cultural Cuzco S.A. editores.

MASIA CLAVEL, Juan

- 1993 *La noción de lo natural en la tradición del pensamiento japonés*. En Frances Abel y Camino Cañón, Editores. *La mediación de la filosofía en la construcción de la bioética*. Madrid, Universidad Pontificia Comillas.

MAURTUA DE ROMAÑA, Oscar

- 1995 *Constitución y política exterior*. En *Agenda Internacional*. Lima. Año II. N° 3. Enero-Julio.

MAURY PARRA, Luis

- 1993 *Problemática territorial de los pueblos indígenas en el Perú*. VARIOS AUTORES. *Nueva Constitución. El problema de la tierra*. Lima, Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica-CAAAP.

MEZZETTI, Luca

- 1994 *Costituzione economica e libertà di concorrenza in Italia*. VARIOS AUTORES. *Costituzione economica e libertà di concorrenza. Modelli europei a confronto (a cura di Luca Mezzetti)*. Torino, G. Giappichelli editore.

MIRO QUESADA RADA, Francisco

- 1990 *Democracia directa y Derecho Constitucional*. Lima, Artes y Ciencias editores.
- 1996 *Democracia participativa y cambio político*. En Ricardo Combellas (Coordinador). *El Nuevo Derecho Constitucional Latinoamericano. Vol. I*. Caracas, COPRE y CIEDLA.

MONROY GALVEZ, Juan

- 1989 *La medida cautelar en el proceso de amparo peruano*. VARIOS AUTORES. *Lecturas sobre temas constitucionales 3*. Lima, Comisión Andina de Juristas.
- 1996 *Introducción al Derecho Civil. Tomo I*. Santafé de Bogotá, Temis y De Belaunde y Monroy.

MONTESQUIEU

- 1972 *Del espíritu de las leyes*. Madrid, Editorial Tecnos S.A.

MORALES GODO, Juan

- 1995 *El derecho a la vida privada y el conflicto con la libertad de información*. Lima, Grijley.

MORALES LUNA, Félix

1996 *Apuntes acerca de la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1993. En Ius et Veritas. Año VII. N° 13. Noviembre.*

MOSQUEIRA MEDINA, Edgardo

1995 *La crisis de la democracia en el Perú: un problema de la falta de instituciones. VARIOS AUTORES. Partidos y clase política en América Latina en los 90. San José, IIDH-CAPEL.*

MOULIAN, Tomás

1992 *El régimen de gobierno y el sistema de partidos en el presidencialismo moderno. VARIOS AUTORES. Cambio de régimen político. Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile.*

MURILLO, Gabriel y Juan Carlos RUIZ V.

1995 *Gobernabilidad en América Latina: la "desatanización" de los partidos políticos. VARIOS AUTORES. Partidos y clase política en América Latina en los 90. San José, IIDH-CAPEL.*

NAEF, W.

1973 *La idea del Estado en la Edad Moderna. Madrid, Aguilar S.A. de Ediciones.*

NAVAS CARNO, Xiomara

1992 *La regulación del financiamiento de los partidos y de la campaña electoral en América Latina. En Dieter Nohlen (Editor). Elecciones y sistemas de partidos en América Latina. San José, IIDH.*

NEVES MUJICA, Javier

1991 *El derecho a la negociación colectiva en la jurisdicción constitucional peruana. En La Constitución de 1993. Análisis y comentarios. II. Lima, Comisión Andina de Juristas.*

1992 *La tutela internacional de la libertad sindical*. VARIOS AUTORES. *Lectura sobre temas constitucionales 8*. Lima, Comisión Andina de Juristas.

1995 *La estabilidad laboral en la Constitución de 1993. En La Constitución de 1993. Análisis y comentarios. II*. Lima, Comisión Andina de Juristas.

NIEDERMAYER, Oskar

1995 *Democracia interna en los partidos políticos*. En Josef Thesing y Wilhelm Hofmeister (editores). *Partidos políticos en la Democracia*. Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung.

NOGUEIRA ALCALA, Humberto

1993 *El régimen semipresidencial: una alternativa al presidencialismo en Chile*. En *Formas de Gobierno: relaciones Ejecutivo-Parlamento*. Lima, Comisión Andina de Juristas.

NOHLEN, Dieter

1993 *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*. Costa Rica, IIDH.

1993 *Sistemas de gobierno: perspectivas conceptuales y comparativas*. En *Formas de Gobierno: relaciones Ejecutivo-Parlamento*. Lima, Comisión Andina de Juristas.

1987 *La reforma electoral en América Latina: seis contribuciones al debate*. Costa Rica, CAPEL.

NOVAK TALAVERA, Fabián

1994 *Los Tratados y la Constitución Peruana de 1993. En Agenda Internacional*. Lima. Año I. N° 2. Julio-Diciembre.

NOVAK TALAVERA, Fabián y Julissa MANTILLA

1996 *Las garantías del debido proceso. Materiales de enseñanza.* Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Instituto de Estudios Internacionales.

OBANDO, Enrique

1995 *Narcotráfico y terrorismo internacional.* VARIOS AUTORES. *Hacia una agenda nacional de política exterior.* Lima, Centro Peruano de Estudios Internacionales-CEPEI.

OCHOA CARDICH, César

1994 *Constitución financiera: bases del Derecho Constitucional Tributario.* VARIOS AUTORES. *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios.* Lima, Comisión Andina de Juristas.

1995 *Bases fundamentales de la Constitución económica de 1993. En La Constitución de 1993. Análisis y comentarios. II.* Lima, Comisión Andina de Juristas.

O'DONNEL, Daniel

1988 *Protección internacional de los derechos humanos.* Lima, Comisión Andina de Juristas.

ORTECHO VILLENA, Víctor Julio

1992 *Juicio político y procesos a funcionarios.* Trujillo, Editorial Libertad E.I.R.L.

ORTIZ CABALLERO, René

1995 *La matrícula universitaria: ¿contrato privado o acto administrativo?* Lima. Tesis para optar el grado académico de Magíster en Derecho con Mención en Derecho Civil. Pontificia Universidad Católica del Perú.

PANIAGUA CORAZAO, Valentín

1994 . *Sistema electoral*. VARIOS AUTORES. *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios*. Lima, Comisión Andina de Juristas.

1995 *¿Acusación constitucional, antejuicio o juicio político? En La Constitución de 1993. Análisis y comentarios. II*. Lima, Comisión Andina de Juristas.

PASTOR LEON, Ricardo

1996 *Diagnóstico de la cultura judicial peruana*. Lima, Academia de la Magistratura.

PATHAR, R.S.

1992 *The human rights system as a conceptual framework for environmental law*. En Edith Brown Weiss (editor). *Environmental change and international law: New challenges and dimensions*. Tokyo, United Nations University Press.

PEÑA JUMPA, Antonio

1996 *Derecho y pluralidad cultural: el caso de los Aymaras de Puno*. VARIOS AUTORES. *Derechos culturales*. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.

PERELLI, Carina y Juan RIAL

1995 *Las instituciones democráticas y la acción de los partidos políticos: percepción ciudadana en los países andinos*. En *Boletín Electoral Latinoamericano*. San José, Costa Rica. N° XIII. Enero-Junio.

PERELLI, Carina, Sonia PICADO S. y Daniel ZOVATTO (compiladores)

1995 *Partidos y clase política en América Latina en los 90*. San José, IIDH.

PEZO PAREDES, Alfredo

1994 *Agenda Regional. Nación, regiones y competitividad*. Lima, Fundación Friedrich Ebert.

PIJNACKER HORDIJK, Erik H.

1994 *La disciplina della concorrenza in Olanda. VARIOS AUTORES. Costituzione economica e libertà di concorrenza. Modelli europei a confronto (a cura di Luca Mezzetti)*. Torino, G. Giappichelli editore.

PLANAS, Pedro

1995 *La relativización constitucional de los partidos políticos. En La Constitución de 1993. Análisis y comentarios. II*. Lima Comisión Andina de Juristas.

POLICIA NACIONAL DEL PERU. INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS POLICIALES

1989 *Planteamientos teórico-doctrinarios del orden interno*. Lima, Editorial Litográfica La Confianza S.A..

PREDRIERI, Alberto

1994 *Estado y Mercado*. En *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*. Madrid. N° 17. Enero-Abril.

PUENTE Y LAVALLE, Manuel de la

1991 *El Contrato en general. Parte I. Tomo I*. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial. (*Biblioteca Para leer el Código Civil*, Vol. XI).

s.f. *La libertad de contratar*. 19 p. Texto mecanografiado.

QUIROGA LEON, Aníbal

1989 *El amparo y su modificación: la Ley 25011*. VARIOS AUTORES. *Lectura sobre temas constitucionales 3*. Lima, Comisión Andina de Juristas.

1989 *Las garantías constitucionales de la administración de justicia. En VARIOS AUTORES. La Constitución diez años después.* Lima, Constitución y Sociedad y Fundación Friedrich Naumann.

1995 *La nulidad de cosa juzgada fraudulenta y la acción de amparo constitucional.* En *Derecho.* Lima. N° 49. Diciembre.

QUISPE CORREA, Alfredo

1992 *¿Suspensión de Derechos o Garantías?* En *Libro homenaje a Carlos Rodríguez Pastor.* Lima, Cultural Cuzco S.A. editores.

REGAN, S.J., Jaime

1995 *Organización para el desarrollo de las poblaciones nativas. En VARIOS AUTORES. Culturas amazónicas y política nacional: un nuevo diálogo.* Lima, CAAAP.

RETUERTO BUADES, Margarita

1996 *Protección de la vida, libertad e integridad.* VARIOS AUTORES. *Foro Internacional Defensoría del Pueblo. Lima, 1 y 2 de julio de 1996.* Lima, Comisión Andina de Juristas.

1996 *Supervisión de los servicios públicos.* VARIOS AUTORES. *Foro Internacional Defensoría del Pueblo. Lima, 1 y 2 de julio de 1996.* Lima, Comisión Andina de Juristas.

REVILLA V., Ana Teresa

1993 *Pluralismo jurídico: posibilidades, necesidad y límites (Comentario).* VARIOS AUTORES. *Comunidades campesinas y nativas en el nuevo contexto nacional.* Lima, CAAAP-SER.

1994 *Justicia de Paz y Derecho Consuetudinario.* VARIOS AUTORES. *Nuevas perspectivas para la reforma integral de la administración de justicia en el Perú (Foro).* Lima, P y G Impresiones E.I.R.L.

REVILLA V., Ana Teresa y Jorge PRICE M.

1992 *La administración de la justicia informal*. Lima, Fundación Manuel J. Bustamante de la Fuente.

RIAL, Juan

1995 *Los partidos políticos en América del Sur en la primera mitad de los años noventa*. VARIOS AUTORES. *Partidos y clase política en América Latina en los 90*. San José, IIDH-CAPEL.

RIVERO HERNANDEZ, F.

1988 *La investigación de la mera filiación biológica derivada de la fecundación artificial*. En *La filiación a fines del siglo XX. II Congreso Mundial Vasco-Gobierno Vasco-Departamento de Derecho Privado-Universidad del País Vasco*. Madrid, Editorial Trivium, S.A.

ROCA TRIAS, E.

1988 *La incidencia de la inseminación-fecundación artificial en los derechos fundamentales y su protección jurisdiccional*. En *La filiación a finales del siglo XX. II Congreso Vasco-Gobierno Vasco-Departamento de Derecho Privado-Universidad del País Vasco*. Madrid, Editorial Trivium, S.A.

RODRIGUEZ ITURRI, Róger

1985 *Concubinato y fecundación in vitro*. En *Derecho*. Lima. N° 39. Diciembre.

RODRIGUEZ VARGAS, Marisol

1996 *Educación intercultural. Aproximaciones hacia una propuesta educativa para la realidad peruana*. Lima, CAAAP.

ROMERO, Emilio

1987 *El descentralismo*. Lima, Tarea.

ROSPIGLIOSI, Fernando

- 1995 *La amenaza de la "fujimorización". Gobernabilidad y democracia en condiciones adversas: Perú y los países andinos.* VARIOS AUTORES. *Partidos y clase política en América Latina en lo 90.* San José, IIDH-CAPEL.

ROUSSEAU, Jean-Jacques

- 1966 *El Contrato Social.* Madrid, Taurus Ediciones S.A.

ROVIRA VIÑAS, Antonio

- 1995 *El Defensor del Pueblo en España.* En *La Defensoría del Pueblo: retos y posibilidades.* Lima, Comisión Andina de Juristas.

RUBIO CORREA, Marcial

- 1987 *Orden interno y orden público en la Constitución de 1979.* En *Defensa Nacional.* Lima. Año VI. N° 7. Octubre.
- 1991 *El saber jurídico sobre la ignorancia humana.* Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial. (*Biblioteca Para leer el Código Civil*, Vol. X).
- 1992 *Modificaciones constitucionales en materia de defensa y seguridad.* VARIOS AUTORES. *Lecturas sobre temas constitucionales 8.* Lima, Comisión Andina de Juristas.
- 1993 *El sistema jurídico. Introducción al Derecho.* Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.
- 1993 *Las Fuerzas Armadas en la nueva Constitución Peruana.* En Enrique Obando Arbulú (editor). *Fuerzas Armadas y Constitución.* Lima, Centro Peruano de Estudios Internacionales-CEPEI.
- 1994 *El problema de los ingresantes ante el Derecho Internacional contemporáneo.* Lima. Tesis para optar el título de abogado. Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Derecho.

1994 *La participación del pueblo en la elaboración constitucional dentro de Sudamérica.* En *Pensamiento Constitucional*. Lima. Año I. N° 1.

RUCHT, Dieter

1995 *Los sistemas de transmisión de los intereses políticos.* En *Josef Thesing y Wilhelm Hofmeister (editores). Los partidos en la democracia.* Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung.

RUDE, G.

1974 *La Europa revolucionaria, 1783-1815.* Madrid, Siglo XXI editores S.A.

RUIZ, Gerardo y Rico RUIZ

1994 *La libertà di impresa nella costituzione economica, spagnola: con particolare riguardo al principio di libera concorrenza.* VARIOS AUTORES. *Costituzione economica e libertà di concorrenza. Modelli europei a confronto (a cura di Luca Mezzetti).* Torino, G. Giappichelli editore.

SABSAY, Daniel Alberto

1991 *El ballottage: su aplicación en América Latina y la gobernabilidad.* San José, IIDH-CAPEL. (Cuadernos de CAPEL, N° 34).

SAGÜÉS, Néstor Pedro

1993 *Formas de gobierno: aproximaciones a una teoría del control parlamentario sobre el Poder Ejecutivo. Formas de Gobierno: relaciones Ejecutivo-Parlamento.* Lima, Comisión Andina de Juristas.

1994 *Hábeas Data: su desarrollo constitucional.* VARIOS AUTORES. *Lecturas constitucionales andinas 3.* Lima, Comisión Andina de Juristas.

1996 *Los poderes implícitos e inherentes del Tribunal Constitucional del*

Perú y el quórum para su votaciones. VARIOS AUTORES. *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios. III.* Lima, Comisión Andina de Juristas,

¿1996? *Subtipos de Hábeas Data en el Derecho Argentino. Sus posibilidades en el peruano.* En *Scribas*. Revista de Derecho. Instituto de Investigación Jurídico-Notarial. Arequipa. Año I. N° 2. ¿Diciembre?

SALGADO RUBIANES, Luz

1996 *Ley marco de la descentralización.* En Congreso de la República. Comisión de Descentralización. *Proyecto de ley de descentralización.* Lima, Congreso de la República, Comisión de Descentralización.

SANCHEZ AGESTA, Luis

1983 *Principios de teoría política.* Madrid, Editora Nacional.

SANCHEZ PALACIOS PAIVA, Manuel

1994 *Formación y capacitación de Magistrado.* VARIOS AUTORES. *Nuevas perspectivas para la reforma integral de la administración de justicia en el Perú (Foro).* Lima, P y G Impresiones E.I.R.L.

SANTISTEVAN DE NORIEGA, Jorge

1996 *Los retos de la Defensoría del Pueblo en el Perú.* VARIOS AUTORES. *Foro Internacional Defensoría del Pueblo.* Lima, 1 y 2 de julio de 1996. Lima, Comisión Andina de Juristas.

SCHIAPPA-PIETRA, Oscar

1991 *Reflexiones sobre la guerra y los delitos de función dentro del régimen constitucional peruano.* VARIOS AUTORES. *Lecturas sobre temas constitucionales 6.* Lima, Comisión Andina de Juristas.

SCHUTT-WETSCHKY, Eberhard

1995 *¿Contamos con una adecuada teoría sobre parlamentarismo?* En *Contribuciones 1/1995*. Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung.

SEMINO, Miguel Angel

1991 *Libertad de conciencia y religión. VARIOS AUTORES. Lecturas sobre temas constitucionales 6*. Lima, Comisión Andina de Juristas.

SEVE, Lucién

1969 *Método estructural y método dialéctico*. Buenos Aires, Editorial Orbelus.

SIEYÉS, Emmanuel Joseph

1973 *¿Qué es el Tercer Estado?* Madrid, Editorial Aguilar.

SOTO LAMADRID, Miguel Angel

1990 *Biogenética, filiación y delito*. Buenos Aires, Editorial Astrea.

SUMMA

1993 *El desafío de construir un Estado democrático, descentralizado y moderno*. Lima, SUMMA.

TANTALEAN ARBULU, Javier

1996 *¿Liquidación de los partidos? Ideología neoliberal y ciclos políticos en la historia*. En *Socialismo y Participación*. Lima. N° 73. Marzo.

TAPIA, Carlos

1995 *Autodefensa armada del campesinado*. Lima, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación-CEDEP.

TIRADO, José Antonio

- 1995 *Inmunidad parlamentaria y derechos fundamentales: apuntes en torno al caso del congresista Javier Noriega*. En *Ius et Veritas*. Lima. Año VII. N° 12.

TORRES Y TORRES LARA, Carlos

- 1993 *La nueva Constitución del Perú. 1993*. Lima, Asesorandina S.R.L.
- 1994 *La Constitución económica en el Perú*. Lima, Asesorandina S.R.L.

TOYAMA MIYAGUSUKU, Jorge

- 1995 *El convenio colectivo de trabajo en la Constitución de 1993*. En *Themis*. Lima. N° 31. Julio.

TRAZEGNIES GRANDA, Fernando de

- 1990 *La familia, ¿un espejismo jurídico?* En Fernando de Trazegnies, Róger Rodríguez Iturri, Carlos Cárdenas Quirós y José Alberto Garibaldi F., editores. *La familia en el Derecho peruano. Libro homenaje al Dr. Héctor Cornejo Chávez*. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.
- 1990 *La nulidad de los Decretos Supremos*. En Aníbal Quiroga León (Compilador). *Sobre la jurisdicción constitucional*. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.
- 1993 *Pluralismo jurídico: posibilidades, necesidades y límites*. VARIOS AUTORES. *Comunidades campesinas y nativas en el nuevo contexto nacional*. Lima, CAAAP-SER.
- 1996 *Reflexiones sobre la sociedad civil y el Poder Judicial*. Lima, ARA Editores.

TREJO, Marcos Avilio

- 1996 *La limitación de la vigencia de los derechos y garantías en los estados de excepción. Análisis comparativo latinoamericano*. En

Ricardo Combellas (coordinador). *El Nuevo Derecho Constitucional Latinoamericano. Vol. II.* Caracas, COPRE y CIEDLA.

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando

1994 *Perú político en cifras. 2a. ed.* Lima, Fundación Friedrich Ebert.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME

1994 *Human development report 1994.* New York, Oxford University Press.

USECHE, Luis Enrique

1996 *La participación ciudadana en el Derecho Constitucional latinoamericano.* En Ricardo Combellas (Coordinador). *El Nuevo Derecho Constitucional Latinoamericano. Vol. I.* Caracas, COPRE y CIEDLA.

VALEGA GARCIA, César

1992 *Algunas propuestas de modificación al articulado sobre defensa nacional de la Constitución.* VARIOS AUTORES. *Lecturas sobre temas constitucionales 8.* Lima, Comisión Andina de Juristas.

1994 *La responsabilidad política del gobierno en la Constitución de 1993.* VARIOS AUTORES. *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios.* Lima, Comisión Andina de Juristas.

VALLE-RIESTRA, Javier

1987 *La responsabilidad constitucional del Jefe de Estado.* Lima, Editor Heriberto M. Benites-Rivas.

VARIOS AUTORES

1988 *Legislación electoral comparada. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay.* Costa Rica, CAPEL.

VEGA GARCIA, Pedro de

1988 *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente.* Madrid, Editorial Tecnos, S.A.

1995 *Democracia, representación y partidos políticos. En Pensamiento Constitucional.* Lima. Año II. Nº 2. Diciembre.

VEGAS TORRES, José Martín

1990 *Fuerzas Policiales, sociedad y Constitución.* Lima, Instituto de Defensa Legal.

VELARDE, Federico

1996 *Representación política y régimen electoral: elementos para una propuesta.* En *Socialismo y Participación.* Lima. Nº 73. Marzo.

VELASQUEZ DE AVILEZ, Victoria Marina

1996 *Protección de la vida, libertad e integridad.* VARIOS AUTORES. *Foro Internacional Defensoría del Pueblo.* Lima, 1 y 2 de julio de 1996. Lima, Comisión Andina de Juristas.

VELAZQUEZ ALVARAY, Luis

1996 *Historia y análisis del Ombudsman en el Derecho Comparado.* En Ricardo Combellas (Coordinador). *El Nuevo Derecho Constitucional Latinoamericano. Vol. II.* Caracas, COPRE y CIEDLA.

VERGOTTINI, Giuseppe de

1987 *Diritto Costituzional Comparato.* Padova, CEDAM-Casa Editrice dott. Antonio Milani.

VIDAL, Marciano, Javier ELIZARI y Miguel RUBIO

1987 *El don de la vida.* Madrid, Editorial Covarrubias.

VILLARAN, Manuel Vicente

1994 *Posición constitucional de los ministros en el Perú*. ¿Lima?, Colegio de Abogados de Lima.

VILLAVICENCIO T., Felipe

1990 *Lecciones de Derecho Penal*. Lima, Cultural Cuzco S.A. editores.

WALZER, Michael

1991 *Constitutional rights and the shape of civil society*. En Robert E. Calvert (editor). *The Constitution of the People. Reflections on citizens and civil society*. Lawrence-Kansas, University Press of Kansas.

WESSELS, Johannes

1980 *Derecho Penal. Parte general*. Buenos Aires, Depalma.

WHISH, Richard y Brenda SUFRIN

1995 *Competition Law*. Wiltshire, Butterworth and Co. Publishers Ltd.

YAÑEZ ASPILCUETA, Loudelvi

1990 *El Derecho Sucesorio frente a los nuevos métodos de fertilización asistida*. Lima. Tesis para optar el grado de Bachiller en Derecho. Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Derecho.

YRIGOYEN FAJARDO, Raquel

¿1992? *Rondando el Derecho*. VARIOS AUTORES. *Primer taller nacional sobre rondas campesinas, justicia y derechos humanos*. ¿Lima?, Obispado de Cajamarca, Comisión Episcopal de Acción Social, Comisión Andina de Juristas.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl

1986 *Manual de Derecho Penal. II. Parte general.* Lima, Ediciones Jurídicas.

ZOLEZZI MÖLLER, Armando

1980 *Constitución y tributación.* En *La nueva Constitución y su aplicación legal; 9 ensayos críticos.* Lima, Centro de Investigación y Capacitación y Francisco Campodónico F. editores.

1994 *El régimen tributario en la nueva Constitución.* VARIOS AUTORES. *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios.* Lima, Comisión Andina de Juristas.

ZUMAETA FLOREZ, César

1996 *Ley de bases de la descentralización y regionalización del país.* En Congreso de la República. Comisión de Descentralización. *Proyectos de ley de descentralización.* Lima, Congreso de la República del Perú, Comisión de Descentralización.

LEGISLACION UTILIZADA

Ley 11323

31/03/1950

Ley de Símbolos del Estado.

Decreto Ley 19990

24/04/1973

Ley del Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social.

Decreto Ley 20530

26/02/1974

Régimen de pensiones y compensaciones por servicios civiles prestados al Estado no comprendidos en el Decreto Ley 19990.

Decreto Ley 22482

27/03/1979

Extiende la seguridad social a la familia del asegurado y a los trabajadores independientes.

Decreto Ley 23201

19/07/1980

Ley Orgánica de la Justicia Militar.

Decreto Ley 23214

24/07/1980

Código de Justicia Militar.

Decreto Legislativo 005
30/12/1980
Ley General de endeudamiento externo.

Decreto Legislativo 052
16/03/1981
Ley orgánica del Ministerio Público.

Ley 23506
07/12/1982
Ley de Hábeas Corpus y Amparo.

Ley 23628
14/06/1983
Fija el término inicial del plazo desde el cual se realizará la segunda vuelta de elección presidencial, y regula la naturaleza de la atención del despacho presidencial que hacen los vicepresidentes y su relación con la imposibilidad de postular al cargo.

Decreto Legislativo 276
06/03/1984
Ley de bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del sector público.

Ley 23836
22/05/1984
Interpreta que los miembros del Ministerio Público cesan en sus funciones al cumplir los setenta años de edad.

Ley 23853
28/05/1984
Ley Orgánica de Municipalidades.

Ley 23903
24/08/1984
Ley electoral con énfasis en el tema de los votos nulos y viciados.

Decreto Legislativo 313
12/11/1984
Ley general de expropiación.

Ley 24028
14/12/1984
Generales de Ejército, Almirantes y Generales del Aire para los que son ministros o comandantes generales.

Ley 24047
03/01/1985
Ley general de Amparo al Patrimonio Cultural de la Nación.

Ley 24075
14/01/1985
Aprobación del mensaje presidencial al Congreso por el Consejo de Ministros, cuando el Presidente asume el mando político.

Ley 24150
06/06/1985
Ley de los comandos político-militares.

Decreto legislativo 346
05/07/1985
Ley de Política Nacional de Población.

Ley 24247
19/07/1985
Referida a los informes que deben emitir al Congreso los funcionarios considerados en el artículo 96 de la Constitución de 1993 (la norma fue dada bajo la Constitución de 1979).

Decreto Legislativo 371
04/02/1986
Ley de Bases de las Fuerzas Policiales.

Ley 24506
12/05/1986
deroga la ley 4891 sobre vagancia y el Decreto Ley 11004.

Ley 24615
19/12/1986
Modifica la ley de símbolos del Estado.

Resolución Ministerial 1749-86-MA/DM

30/12/1986

Procedimiento para vigilancia y control de buques de guerra en aguas bajo soberanía y jurisdicción del Perú cuando transportan sustancias radiactivas.

Ley 24710

26/06/1987

Procedimiento de extradición.

Ley 24872

28/06/1988

Procedimiento para el pronunciamiento de la población en la regionalización.

Ley 24968

20/12/1988

Ley procesal de la Acción Popular.

Ley 24979

04/01/1989

Aprueba la Ley de Responsabilidad Civil de los Jueces.

Ley 24994

19/01/1989

Aprueba la Ley de Bases para el Desarrollo Rural de la Amazonía Peruana.

Ley 25011

08/02/1989

Modifica los artículos 29 y 31 de la Ley de Hábeas Corpus y Amparo.

Ley 25035

10/06/1989

Aprueba la Ley de Simplificación Administrativa.

Ley 25037

13/06/1989

Modifica el Artículo 12 de la Ley Orgánica del Ministerio Público -Decreto Legislativo 052.

Ley 25075
15/07/1989
Promulga la Ley de Comercio Exterior.

Ley 25080
12/08/1989
Establece que los Senadores y Diputados no están impedidos de postular a cargos de Alcalde o Regidor durante el período que dure su mandato legislativo.

Decreto Supremo 070-89-PCM
01/09/1989
Reglamento de la ley de simplificación administrativa.

Ley 25188
17/01/1990
El Poder Ejecutivo en cada región está representado por un Prefecto.

Ley 25202
23/02/1990
Crea la bolsa de trabajo del personal obrero de construcción civil.

Decreto Legislativo 560
28/03/1990
Ley del Poder Ejecutivo.

Decreto Legislativo 563
05/04/1990
Modifica el Decreto Legislativo 560 - Ley del Poder Ejecutivo.

Ley 25211
16/05/1990
Dispone que el Poder Ejecutivo pondrá en ejecución un Plan Nacional para la difusión y enseñanza de la Constitución Política del Perú y de los Pactos y Convenios sobre defensa, promoción y desarrollo de los Derechos Humanos.

Ley 25212
19/05/1990
Normas modificatorias de la ley del profesorado.

Ley 25246

14/06/1990

Dispone que la Bandera Peruana, el Escudo y el Hímnico Nacional como símbolos patrios preceden las ceremonias y actos oficiales.

Decreto Legislativo 613

07/09/1990

Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales.

Decreto Supremo 024-90-JUS

07/12/1990

Reglamento de la Ley de Hábeas Corpus y Amparo.

Decreto Supremo 171-90-PCM

21/12/1990

Establece los actos que son de servicio para los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía. También da carácter reservado a sus identificaciones.

Decreto Supremo 025-90-JUS

27/12/1990

Reglamento de la Ley 25274 sobre rehabilitación.

Ley 25295

31/12/1990

Establece como unidad monetaria del Perú, el «Nuevo Sol» divisible en 100 céntimos, cuyo símbolo será «S/.».

Ley 25315

18/04/1991

Agrega párrafo al artículo 45 de la Ley de Hábeas Corpus y Amparo.

Decreto legislativo 637

24/04/1991

Ley General de Instituciones Bancarias Financieras y de Seguros.

Ley 25322

10/06/1991

Sustituye el artículo 6 de la Ley 24062 que define a la Pequeña Empresa Industrial.

Decreto Supremo 133-91-EF

12/06/1991

Establece normas para evitar y corregir las distorsiones de la competencia en el mercado generadas por el «dumping» y los subsidios.

Decreto Legislativo 644

04/07/1991

Elimina todas las restricciones y obstáculos administrativos y legales que impidan el libre acceso a las rutas y tráfico internacional, para las empresas navieras nacionales.

Decreto Legislativo 645

06/07/1991

Faculta a cooperativas y empresas para realizar labores que son efectuadas en los Puertos Marítimos, Fluviales o Lacustres, en las faenas de embarque, desembarque, trasbordo y movilización de carga en naves mercantes.

Decreto Legislativo 648

17/07/1991

Dispone medidas que permitan la inversión privada en el transporte aéreo.

Decreto Legislativo 649

19/07/1991

Establece medidas para la promoción de inversiones privadas en las empresas regionales de servicio público de electricidad.

Decreto Legislativo 650

23/07/1991

Ley de Compensación por tiempo de Servicios.

Decreto Legislativo 651

24/07/1991

Establece la libre competencia y acceso de tarifas y rutas respectivamente del servicio público de transporte urbano e interurbano de pasajeros.

Decreto Legislativo 653

30/07/1991

Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario.

Decreto Legislativo 654
30/07/1991
Aprueba el Código de Ejecución Penal.

Decreto Legislativo 655
07/08/1991
Modifica y dicta normas sobre la inversión privada en el sector hidrocarburos.

Decreto Legislativo 662
02/09/1991
Aprueba régimen de estabilidad jurídica a la inversión extranjera.

Decreto Legislativo 663
02/09/1991
Aprueba el programa de migración-inversión.

Decreto Legislativo 665
02/09/1991
Autoriza a los Fiscales el ingreso a centros de detención en las zonas en estado de emergencia, para verificar situación de personas detenidas o denunciadas como desaparecidas.

Ley 25340
11/09/1991
Modifica la Ley de Bases de Zonas Francas y Zona de Tratamiento Especial.

Decreto Legislativo 667
12/09/1991
Ley del Registro de Predios Rurales.

Decreto Legislativo 668
14/09/1991
Aprueba medidas destinadas a garantizar la libertad de comercio exterior e interior.

Decreto Legislativo 674
27/09/1991
Aprueba la Ley de Promoción de la Inversión Privada en las Empresas del Estado.

Decreto Legislativo 677

02/10/1991

Sustituye regímenes de participación laboral por un régimen común aplicable a todas las empresas generadoras de Renta de Tercera Categoría.

Decreto Supremo 032-91-TR

17/10/1991

Aprueba el texto único ordenado del Reglamento de la Ley de Estabilidad Laboral.

Decreto Legislativo 682

20/10/1991

Establece que las medidas de libre comercio no excluyen el cumplimiento de las disposiciones destinadas a preservar el patrimonio genético de cultivos y de la flora y fauna silvestres.

Decreto Legislativo 685

04/11/1991

Dispone la prohibición de toda forma de monopolio, acaparamiento, prácticas y acuerdos restrictivos en el servicio postal.

Decreto Legislativo 691

05/11/1991

Dicta normas sobre publicidad en defensa del consumidor.

Decreto Legislativo 693

05/11/1991

Ley de promoción de inversiones en el Sector Eléctrico.

Decreto Legislativo 696

05/11/1991

Ley de Promoción a la inversión privada en acciones de renovación urbana.

Decreto Legislativo 697

05/11/1991

Ley de Promoción a la inversión privada en el campo de Saneamiento.

Decreto Legislativo 701

05/11/1991

Dispone la eliminación de las prácticas monopólicas, controlistas y restrictivas de la libre competencia.

Decreto Legislativo 702

05/11/1991

Normas que regulan la promoción de inversión en telecomunicaciones.

Decreto Legislativo 703

05/11/1991

Ley de Extranjería.

Decreto Legislativo 704

05/11/1991

Ley de zonas francas, zonas de tratamiento especial comercial y zonas especiales de desarrollo.

Decreto Legislativo 705

05/11/1991

Ley de promoción de microempresas y pequeñas empresas.

Decreto Legislativo 709

05/11/1991

Ley de promoción a la inversión privada en predios para arrendamiento.

Decreto Legislativo 710

05/11/1991

Norma las adjudicaciones de buena pro en los procedimientos de licitación pública para contratación de obras públicas.

Decreto Supremo 004-91-IN

05/11/1991

Reglamento de Organización y Funciones de las Autoridades Políticas.

Decreto Legislativo 708

06/11/1991

Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Minero.

Decreto Legislativo 711

07/11/1991

Elimina las limitaciones que impedían el ejercicio de profesionales colegiados en todo el territorio nacional.

Decreto Legislativo 716

07/11/1991

Norma sobre protección al consumidor.

Decreto Legislativo 717

08/11/1991

Elimina el procedimiento de inscripción en el registro único de proveedores del Estado para facilitar la inversión privada.

Decreto Legislativo 718

08/11/1991

Sistema Privado de Salud.

Decreto Legislativo 726

08/11/1991

Autoriza el ingreso de los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional en caso de presencia o refugio de grupos terroristas en las universidades.

Decreto Legislativo 727

08/11/1991

Ley de Fomento a la inversión privada en la construcción.

Decreto Legislativo 728

08/11/1991

Ley de Fomento al Empleo.

Decreto Legislativo 730

08/11/1991

Dicta normas complementarias sobre la inversión privada en el sector hidrocarburos.

Decreto Legislativo 738

08/11/1991

Establece normas a las que deben sujetarse las Fuerzas Armadas al intervenir en las zonas no declaradas en Estado de Emergencia.

Decreto Legislativo 740

08/11/1991

Aprueba normas sobre posesión y uso de armas y municiones por parte de las rondas campesinas.

Decreto Legislativo 741

08/11/1991

Reconoce a los Comités de autodefensa como organizaciones de la población para desarrollar actividades de autodefensa de su comunidad.

Decreto Legislativo 743

08/11/1991

Ley del Sistema de Defensa Nacional.

Decreto Legislativo 744

08/11/1991

Modifica la Estructura Orgánica de la Policía Nacional.

Decreto Legislativo 749

08/11/1991

Regula las relaciones del Comando Político Militar de las zonas declaradas en Emergencia con las autoridades civiles.

Decreto Legislativo 750

08/11/1991

Ley de Promoción de las inversiones en el Sector Pesquero.

Decreto legislativo 752

08/11/1991

Aprueba la Ley de Situación Militar de los Oficiales del Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea.

Decreto Legislativo 757

08/11/1991

Aprueba la ley marco para el crecimiento de la Inversión privada.

Decreto Legislativo 758

08/11/1991

Normas para la promoción de las inversiones privadas en la infraestructura de servicios públicos.

Decreto Legislativo 759

08/11/1991

Modifica la Ley del Servicio Militar Obligatorio.

Decreto Legislativo 760

08/11/1991

Modifica la norma que elimina limitaciones que impiden el ejercicio de profesiones colegiadas en el país.

Decreto Supremo 064-91-DE/SG

08/11/1991

Aprueba directiva n. 023-91-MD/SGMD sobre normas que se deben observar para facilitar el desarrollo de las operaciones en las zonas de emergencia respetando los derechos humanos.

Decreto Legislativo 724

08/11/1991

Sistema privado de pensiones.

Decreto Legislativo 745

08/11/1991

Establece la situación del personal de la Policía Nacional del Perú.

Decreto Legislativo 733

12/11/1991

Aprueba la Ley de Movilización Nacional.

Decreto Legislativo 734

12/11/1991

Faculta a los miembros de las Fuerzas Armadas para que puedan ingresar a los establecimientos penales en caso de acciones de la delincuencia terrorista.

Decreto Legislativo 765

13/11/1991

Precisa conceptos estipulados en la Ley de Fomento del empleo.

Decreto Legislativo 761

14/11/1991

Establece pena a quienes proporcionen, porten o utilicen armas de fuego, destinadas al uso de los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional.

Ley 25357

26/11/1991

Prohíbe fumar en espacios cerrados de uso público.

Decreto Legislativo 767

29/11/1991

Ley orgánica del Poder Judicial.

Decreto Supremo 038-91-TR

30/12/1991

Normas que facilitan la aprobación de las convenciones colectivas de trabajo celebradas en trato directo.

Ley 25394

27/01/1992

Deroga la Ley de Participación de la Comunidad Organizada en la prestación del Servicio Educativo.

Ley 25397

03/02/1992

Aprueba Ley de Control parlamentario sobre los actos normativos del Presidente de la República.

Ley 25398

06/02/1992

Ley que complementa las disposiciones de la ley de Hábeas corpus y de amparo.

Ley 25399

07/02/1992

Deroga varios decretos legislativos promulgados por el Poder Ejecutivo sobre pacificación y crecimiento de la inversión privada.

Ley 25410

10/03/1992

Modifica la norma que regula la intervención de las Fuerzas Armadas en las zonas no declaradas en emergencia.

Ley 25411

12/03/1992

Modifica el dispositivo que establece normas sobre la libre competencia.

Ley 25412

12/03/1992

Modifica la norma sobre el Servicio Militar Obligatorio.

Ley 25415

12/03/1992

Deroga la Ley de Movilización Nacional.

Ley 25416

12/03/1992

Restituye la inviolabilidad de los locales universitarios.

Decreto ley 25418

06/04/1992

Ley de Bases del Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional.

Decreto Ley 25427

09/04/1992

El personal de oficiales de las fuerzas armadas y la Policía Nacional que sea designado a prestar servicios en zona de Huallaga y demás zonas cocaleras, debe hacer declaración jurada de bienes y rentas.

Decreto Ley 25422

09/04/1992

Cesa a los miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales.

Decreto ley 25433
11/04/1992
Modifica la Ley de Hábeas Corpus y Amparo.

Decreto Ley 25454
27/04/1992
Establece improcedencia de la acción de amparo dirigida a impugnar los efectos de la aplicación de los Decretos Leyes 25423, 25442 y 25446.

Decreto Ley 25457
28/04/1992
Ratifica la plena vigencia de la norma que establece la libre competencia de tarifas en el transporte público urbano o inter urbano de pasajeros.

decreto ley 25473
02/05/1992
Dispone la no procedencia de acción de garantía en el nombramiento de Fiscal Supremo en lo Penal.

Decreto Ley 25475
05/05/1992
Establece la penalidad para los delitos de terrorismo y los procedimientos para la investigación, instrucción y juicio.

Decreto Ley 25496
12/05/1992
Establece la no procedencia de la acción de amparo destinada a impugnar el cese de los vocales de las salas laborales y jueces de trabajo.

Decreto ley 25499
16/05/1992
Legislación antiterrorista.

Decreto Ley 25515
28/05/1992
Dispone que los nombramientos de cargos de confianza en cualquier nivel, escala o grado existente de la función pública se efectuarán obligatoriamente mediante resolución suprema.

Decreto Ley 25545

05/06/1992

Establece la rescisión de los contratos de explotación celebrados por PETROPERU con los concesionarios de las Estaciones de Servicios a ser vendidos en subasta. Declara improcedente la acción de amparo contra la aplicación de este Decreto Ley y del Decreto Legislativo 674.

Decreto Ley 25539

11/06/1992

Autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas a abonar al Banco Central de Reserva a fin de dar cumplimiento a la garantía del ahorro privado establecido en la Constitución Política del Perú.

Decreto Ley 25557

17/06/1992

Convoca a elecciones para representantes al Congreso Constituyente Democrático a realizarse el día 22 de noviembre de 1992.

Decreto Ley 25560

17/06/1992

Establece que las acciones de amparo iniciadas antes de la entrada en vigencia del Decreto Ley 25545, que dispone la finalización de todos los contratos de explotación celebrados por PETROPERU, quedan incluidos en dicho dispositivo.

Decreto Ley 25564

17/06/1992

Modifica el artículo 20 del Código Penal que señala los casos eximentes de responsabilidad penal, estableciendo responsabilidad penal por terrorismo desde los 15 años de edad.

Decreto Ley 25590

29/06/1992

Aclara que el crédito otorgado a favor del Banco Central de Reserva del Perú para dar cumplimiento a la garantía del ahorro privado, ha sido otorgado por excepción, en sustitución del Fondo de Seguro de Depósito.

Decreto ley 25588

01/07/1992

Deroga la Ley que creó la Bolsa de Trabajo para los obreros de la Construcción Civil.

Decreto Ley 25593

02/07/1992

Aprueba la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo.

Decreto Ley 25624

22/07/1992

Establece que el Estado garantizará la devolución de los depósitos efectuados en las Mutuales de Vivienda.

Decreto Ley 25644

27/07/1992

Modifica la Ley General de amparo al patrimonio cultural de la nación.

Decreto Ley 25659

12/08/1992

Regula el delito de traición a la patria.

Decreto Ley 25662

12/08/1992

Establece agravante para las penas de los miembros de la policía nacional que incurran en la comisión de delitos comunes.

Decreto ley 25660

13/08/1992

Legislación antiterrorista.

Resolución Suprema 114-92-JUS

14/08/1992

Legislación antiterrorista.

Decreto Ley 25692

27/08/1992

Dispone la vigencia permanente de diversos Decretos Supremos Extraordinarios.

Decreto Ley 25708

02/09/1992

Aprueba normas sobre el procedimiento en los juicios por delito de traición a la patria.

Decreto Ley 25719

02/09/1992

Modifica el tiempo máximo de duración del Servicio Militar activo.

Decreto Ley 25721

02/09/1992

Modifica la casación de las resoluciones denegatorias de las acciones de Hábeas corpus y amparo por el Tribunal de Garantías Constitucionales.

Decreto ley 25728

02/09/1992

Faculta a los órganos jurisdiccionales para condenar en ausencia a quienes sean responsables de los delitos de terrorismo y traición a la patria.

Decreto Ley 25744

21/09/1992

Aprueba normas que se aplicarán a la investigación policial, la instrucción y el juicio, así como al cumplimiento de la condena de los delitos de traición a la patria previstos en el Decreto Ley 25659.

Decreto Supremo 162-92-EF

09/10/1992

Reglamento de los regímenes de garantía a la inversión privada.

Decreto Supremo 011-92-TR

14/10/1992

Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo.

Decreto Ley 25780

19/10/1992

Autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas a suscribir los Convenios «Protección Legal para Garantizar la Inversión Extranjera» y de «Uso de Moneda Local».

Decreto ley 25824
06/11/1992
Legislación antiterrorista.

Decreto Ley 25861
18/11/1992
Dispone que los miembros de las Fuerzas Armadas sometidos al Fuero Privativo Militar, cumplirán sus detenciones o condenas en Establecimientos Penales Militares o Comunes, a criterio del Organismo Jurisdiccional Militar.

Decreto Ley 25863
18/11/1992
Aprueba la Ley del Poder Ejecutivo, referido a la integración del Despacho del Presidente de la República.

Decreto Ley 25868
18/11/1992
Ley del INDECOPI.

Decreto Ley 25876
24/11/1992
Modifica la norma que precisa que con la Ley Marco para el crecimiento de la inversión privada concluyeron las normas, pactos o cláusulas de reajuste automático de remuneraciones.

Decreto Ley 25880
24/11/1992
Legislación antiterrorista.

Decreto Ley 25873
24/11/1992
Establece el libre ejercicio de las profesiones universitarias liberales en todo el territorio nacional.

Decreto Ley 25889
26/11/1992
Declara en estado de reorganización al Servicio Diplomático de la República.

Decreto Ley 25898

27/11/1992

Prorroga la vigencia de la Segunda Disposición Transitoria de la Ley de Extranjería.

Decreto Ley 25916

01/12/1992

Legislación antiterrorista.

Decreto Ley 25909

01/12/1992

Dispone que ninguna entidad, con excepción del Ministerio de Economía y Finanzas, puede irrogarse la facultad de dictar medidas destinadas a restringir el libre flujo de mercancías tanto en las importaciones como en las exportaciones.

Decreto Ley 25920

03/12/1992

Dispone que el interés que corresponde pagar por adeudos de carácter laboral es el fijado por el Banco Central de Reserva del Perú.

Decreto Ley 26097

24/12/1992

Autoriza al Banco Central de Reserva a realizar operaciones de crédito para cubrir desequilibrios transitorios en la posición de las reservas internacionales.

Decreto Ley 26004

27/12/1992

Modifica la Ley de Eliminación de las Prácticas Monopólicas Contro-listas y Restricción de la Libre Competencia.

Decreto Ley 26095

29/12/1992

Modifica las normas que regulan la Promoción de inversión privada en Telecomunicaciones.

Decreto Ley 26096

29/12/1992

Aprueba capítulos complementarios de las normas que regulan la promoción de inversión privada en Telecomunicaciones.

Decreto Ley 26102

29/12/1992

Aprueba el Código de los niños y adolescentes.

Decreto Ley 26123

29/12/1992

Aprueba la Ley Orgánica del Banco Central de Reserva del Perú.

Decreto Ley 26162

29/12/1992

Aprueba la Ley del Sistema Nacional de Control.

Decreto Ley 26122

30/12/1992

Normas sobre competencia desleal.

Decreto Ley 26111

30/12/1992

Modifica las Normas Generales de Procedimientos Administrativos.

Decreto Ley 26143

30/12/1992

Aprueba la Ley del Consejo Superior de Licitaciones y Contratos de Obras Públicas.

Decreto Ley 26153

30/12/1992

Deja sin efecto las disposiciones de la Ley de Bases del Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional en todo lo que se oponga a la instalación y pleno funcionamiento del Congreso Constituyente Democrático.

Ley Constitucional

06/01/1993

Declara la vigencia de la Constitución de 1979 y de los Decretos Leyes expedidos a partir del 5 de abril de 1992.

Ley Constitucional

11/01/1993

Establece que las normas legales que aprueba el Congreso Constituyente Democrático son las Leyes Constitucionales, las Leyes y las Resoluciones Legislativas.

Ley Constitucional

11/01/1993

Dispone que en caso de ausencia o impedimento del Presidente de la República, asume sus funciones el Presidente del Congreso Constituyente Democrático.

Resolución Legislativa 26168

23/01/1993

Declara que es potestad del Poder Ejecutivo aprobar los Convenios Internacionales sobre materias de su exclusiva competencia.

Ley Constitucional

12/03/1993

Establece el Jurado de Honor de la Magistratura como órgano que designará y rehabilitará a los miembros del Poder Judicial y del Ministerio Público.

Ley Constitucional

19/03/1993

Amplía el Artículo 91 de la Constitución Política del Perú, referido a la adquisición de la nacionalidad peruana.

Ley 26174

22/03/1993

Establece el programa de migración-inversión, destinado a facilitar la naturalización de ciudadanos extranjeros que deseen aportar capital e invertir en el Perú.

Resolución Legislativa 26181

12/05/1993

Aprueba el Convenio sobre Diversidad Biológica adoptado en Río de Janeiro.

Decreto Supremo 017-93-JUS

28/05/1993

Texto único ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Ley 26199

18/06/1993

Ley marco del proceso presupuestario para el sector público.

«Ley Constitucional

31/08/1993

Aprueba la Ley de Referéndum Constitucional para la consulta del nuevo texto de la Constitución.

Ley 26231

25/09/1993

Establece procedimiento para la acusación constitucional de funcionarios públicos beneficiados por el antejudio señalado en la Constitución.

Ley 26245

20/11/1993

Modifica disposición transitoria de la Ley Marco para el crecimiento de la inversión privada.

Ley 26248

25/11/1993

Modifica la ley que regula el Delito de Traición a la Patria.

Ley Constitucional

17/12/1993

Modifica la Ley Constitucional mediante la cual se crea el Jurado de Honor de la Magistratura.

Ley Constitucional

21/12/1993

Establece plazo de vigencia de la Ley Constitucional referida a los casos de ausencia o impedimento del Presidente de la República.

Ley 26260

24/12/1993

Establece la política del Estado y de la sociedad frente a la violencia familiar.

Decreto Legislativo 776

30/12/1993

Ley de Tributación Municipal.

Decreto Legislativo 782

31/12/1993

Aprueba beneficios tributarios para la promoción de la inversión privada en las empresas del Estado.

Ley 26288

18/01/1994

Dicta normas referidas a la elección y atribuciones del Fiscal de la Nación.

Ley 26291

09/02/1994

Aprueba la Ley referida a las contiendas de competencia sobre jurisdicción civil o militar cambiando la forma de votación.

Ley 26300

02/05/1994

Aprueba la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos.

Ley 26301

02/05/1994

Aprueba la ley referida a la aplicación de la acción constitucional de Hábeas Data.

Ley 26303

04/05/1994

Dicta norma para la clasificación e identificación de las Leyes Orgánicas en nuestro ordenamiento jurídico.

Ley 26315

28/05/1994

Dispone que el Diario Oficial *El Peruano* publique el texto íntegro de los tratados celebrados por el Estado.

Ley 26324

03/06/1994

Añade disposición transitoria y modifica artículos del Código de los niños y adolescentes.

Ley 26335

20/07/1994

Aprueba la Ley Orgánica de la Academia de la Magistratura.

Resolución 043-94-JNE

09/08/1994

Texto único integrado de la Ley Orgánica Electoral con las leyes 14250 y 26337.

Ley 26373

25/10/1994

Modifica el Texto Unico Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Ley 26397

06/12/1994

Aprueba la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura.

Ley 26410

16/12/1994

Ley del Consejo Nacional del Ambiente.

Resolución 01-94/AMAG-CD

26/12/1994

Estatuto de la Academia de la Magistratura.

Ley 26412

26/12/1994

Modifica la ley marco del Sistema Tributario Nacional.

Ley 26419

29/12/1994

Precisa el sentido en que deben entenderse las referencias que se hagan al Banco Central de Reserva (BCR) en la Ley de Presupuesto del Sector Público.

Ley 26430

05/01/1995

Normas aplicables al ciudadano que ejerza la Presidencia de la República y postule a la reelección.

Ley 26435

06/01/1995

Ley Orgánica del Tribunal Constitucional

Ley 26438

06/01/1995

Precisan alcances y modifican artículos del Decreto Legislativo 674 referidos al proceso de promoción de la inversión privada.

Ley 26439

21/01/1995

Crea el Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades (CONAFU).

Decreto Supremo 32-95-EF

23/02/1995

Reglamento de la Garantía de Estabilidad Tributaria y de las Normas Tributarias de la Ley Orgánica de Hidrocarburos.

Decreto Supremo 05-95-JUS

03/04/1995

Reglamento del Consejo Nacional de Derechos Humanos.

Ley 26446

20/04/1995

Establece alcances de la disposición transitoria de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Ley 26447

21/04/1995

Fija fecha a partir de la cual los procesos por delito de terrorismo, serán dirigidos por magistrados de acuerdo a normas procesales y orgánicas vigentes.

Resolución del Congreso

25/04/1995

Reglamento especial para la Elección de Magistrados del Tribunal Constitucional.

Resolución Ministerial 0548-95-IN

09/05/1995

Establece procedimientos para la aplicación de sanciones a extranjeros que infrinjan la Ley de Extranjería.

Ley 26452

11/05/1995

Modifican normas de elecciones generales y municipales exigiendo 4% del electorado nacional para inscripción de partidos y 4% de los electores de la circunscripción para listas no patrocinadas por partidos. El Presidente de la República convoca elecciones municipales con 4 meses de anticipación.

Ley 26494

06/06/1995

Modifica disposiciones transitorias de las leyes orgánicas del Jurado Nacional de Elecciones y de la Oficina Nacional de procesos Electorales.

Ley 26463

07/06/1995

Disponen que en las ediciones oficiales de la Constitución se consigne a pie de página del texto reformado, el número y fecha de promulgación de la ley, así como el texto que tenía el artículo antes de la reforma.

Ley 26470

09/06/1995

Modifican los incisos 2 y 3 del artículo 200 de la Constitución.

Ley 26478

13/06/1995

Excluye del beneficio del indulto a los autores del delito de secuestro agravado previsto en el último párrafo del art. 152 del Código Penal.

Ley 26472
13/06/1995
Modifica el artículo de la Constitución en lo referido a la asignación de recursos del presupuesto del sector público.

Ley 26479
14/06/1995
Conceden amnistía general a personal militar, policial y civil para diversos delitos.

Ley 26486
17/06/1995
Ley orgánica del Jurado Nacional de Elecciones.

Ley 26487
17/06/1995
Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

Ley 26484
18/06/1995
Aprueba la ley marco del proceso de la Cuenta General de la República.

Ley 26488
21/06/1995
Modifica artículos de la ley de bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del Sector Público y de la Ley Marco del Proceso Presupuestario.

Decreto Supremo 07-95-JUS
23/06/1995
Reglamento de la Comisión Permanente de Calificación de Indultos.

Reg CR-95-CCD
25/06/1995
Reglamento del Congreso de la República.

Ley 26490
28/06/1995
Autorizan intervención de la Asamblea Nacional de Rectores en universi-

dades privadas con graves irregularidades y prorroga la reorganización de la U.S.M.P.

Ley 26492

28/06/1995

Obliga al Poder Judicial a acatar la ley de amnistía 26479.

Ley 26493

02/07/1995

Incorpora al proceso de reorganización a la Universidad Nacional Her-
milio Valdizán.

Ley 26497

11/07/1995

Ley orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

Ley 26505

17/07/1995

Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económi-
cas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas
y nativas.

Ley 26506

19/07/1995

Modifica normas sobre protección y publicidad en defensa del consumi-
dor obligando a poner precios y detalles en propaganda y documentos.

Ley 26508

20/07/1995

Tipifica como delito de traición a la patria los actos de terrorismo come-
tidos por personas que se hayan acogido a la legislación sobre arrepenti-
miento.

Resolución 332-1-95-JNE

21/07/1995

Reglamento de organización y funciones del Jurado Nacional de Eleccio-
nes.

Ley 26513
27/07/1995
Modifica ley del empleo.

Ley 26518
04/08/1995
Ley del Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y el Adolescente.

Ley 26520
04/08/1995
Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.

Ley 26514
04/08/1995
Modifica artículo de la Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones.

Resolución 028-95-CNM
15/08/1995
Reglamento de procesos disciplinarios del Consejo Nacional de la Magistratura.

Ley 26524
25/08/1995
Modifica Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones.

Ley 26530
09/09/1995
Modifican Ley de política nacional de población autorizando las operaciones quirúrgicas de esterilización.

Resolución 013-95-CD/OSIPTEL
22/09/1995
Reglamento para la solución de los reclamos de los usuarios de servicios públicos de telecomunicaciones y su exposición de motivos.

Ley 26533
02/10/1995
Normas de competencia del Jurado Nacional de Elecciones sobre resoluciones de los otros órganos del sistema electoral y también normas presupuestales.

Ley 26534

02/10/1995

Normas sobre irrenunciabilidad del cargo y funciones incompatibles con el mandato de congresista.

Ley 26535

02/10/1995

Sustituyen artículo de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.

Ley 26537

12/10/1995

Los tribunales sin rostro seguirán juzgando delitos de terrorismo hasta el 14 de Octubre de 1996.

Ley 26541

24/10/1995

Sustituyen artículo de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, referido a su definición y sede, así como al lugar de funcionamiento.

Ley 26545

10/11/1995

Deroga inciso de la ley que regula la aplicación de las garantías constitucionales del Hábeas Data y la Acción de Cumplimiento.

Ley 26546

21/11/1995

Constituye Comisión Ejecutiva integrada por los presidentes de las salas constitucional, civil y penal de la Corte Suprema, que asumirán temporalmente las funciones de gobierno y gestión del Poder Judicial.

Ley 26563

30/12/1995

Modifica disposición de la ley de fomento del empleo.

Ley 26567

31/12/1995

Sustituye artículo de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Ley 26572
05/01/1996
Aprueba la Ley General de Arbitraje.

Ley 26574
11/01/1996
Aprueba la Ley de Nacionalidad.

Ley 26576
12/01/1996
Modifica artículos de la Ley General de Amparo al Patrimonio Cultural de la Nación.

Decreto Supremo 001-96-TR
24/01/1996
Reglamento del Texto Unico Ordenado de la Ley de Fomento del Empleo.

Resolución Legislativa 26583
25/03/1996
Aprueba la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. Convención Belem do Pará.

Ley 26589
12/04/1996
Incorpora al Código Civil artículos del Registro Personal.

Decreto Legislativo 807
16/04/1996
Ley de INDECOPI.

Ley 26591
17/04/1996
Precisa funciones del Jurado Nacional de Elecciones y de la Oficina Nacional de Procesos Electorales sobre expedición de formatos diversos.

Ley 26592
17/04/1996
Modifica artículos de ley de derechos de participación y control ciudadanos en referencia al referéndum.

Ley 26594

18/04/1996

Agrega norma complementaria a la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos referida a la aplicación del silencio administrativo positivo, y en relación con la ley de simplificación administrativa y su reglamento.

Decreto Legislativo 816

20/04/1996

Código tributario.

Decreto legislativo 822

23/04/1996

Ley sobre el Derecho de Autor.

Decreto Legislativo 823

23/04/1996

Ley de propiedad industrial.

Decreto Legislativo 824

23/04/1996

Ley de lucha contra el narcotráfico.

Ley 26614

24/05/1996

Amplía el plazo del proceso de reorganización de diversas universidades nacionales.

Ley 26618

07/06/1996

Modifica el plazo para interponer la acción de inconstitucionalidad (art. 26 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional).

Resolución 035-96-MP-FN-CEMP

12/06/1996

Reglamento de organización y funciones de la Comisión Ejecutiva del Ministerio Público.

Ley 26622
14/06/1996
Añade artículo a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Ley 26621
18/06/1996
Modifica la Ley del Sistema Nacional de Atención Integral al niño y Adolescente.

Ley 26623
18/06/1996
Crea el Consejo de Coordinación Judicial.

Ley 26628
19/06/1996
Mujeres entrarán a escuelas de oficiales y suboficiales de las FF.AA.

Ley 26624
19/06/1996
Modifica artículo del Texto Unico Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Resolución 001-96-CR
19/06/1996
Designa miembros del Tribunal Constitucional.

Ley 26631
21/06/1996
Dicta normas para formalizar denuncias por infracción de la legislación ambiental.

Ley 26633
21/06/1996
Dispone que el Ministerio de Justicia edite la Compilación de la Legislación Peruana que comprenda todas las normas con rango de ley vigentes y sus reglamentos.

Ley 26640

25/06/1996

Modifica Ley del Consejo Nacional de la Magistratura y del Poder Judicial sobre juramento de funcionarios.

Ley 26641

25/06/1996

Interrumpe término prescriptorio de la acción para quien cae en condición de contumaz por no presentarse a proceso.

Ley 26638

25/06/1996

Amplía plazo del proceso de reorganización universitaria de Universidad Nacional.

Ley 26647

26/06/1996

Establece normas que regulan actos relativos al perfeccionamiento nacional de Tratados celebrados por el Estado peruano.

Resolución 1286-96-ANR

15/07/1996

Reglamento del derecho de intervención de la Asamblea Nacional de Rectores en universidades privadas por razón de graves irregularidades.

Decreto Legislativo 834

17/07/1996

Ley marco de la modernización de la Administración Pública.

Resolución 005-96-SE-TP-CE-MP

19/07/1996

Reglamento de Organización y Funciones de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Ejecutiva del Ministerio-Público.

Resolución 002-96-CCJ/SE

25/07/1996

Reglamento de Organización y Funciones del Consejo de Coordinación Judicial.

Decreto Legislativo 837
05/08/1996
Crea el Registro Provisional de Identidad.

Ley 26654
15/08/1996
Incorpora capítulo al título preliminar del Texto Unico Ordenado de la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos.

Ley 26655
16/08/1996
Crea comisión encargada de proponer al Presidente de la República la concesión de indulto a personas condenadas por delito de terrorismo o traición a la patria.

Ley 26656
16/08/1996
Establecen modalidades y plazos para autorizaciones de salida del país del Presidente de la República.

Decreto Legislativo 839
19/08/1996
Ley de promoción de la inversión privada en obras públicas de infraestructura y servicios públicos.

Ley 26657
23/08/1996
Interpreta artículo 112 de la Constitución referido a la reelección presidencial.

Resolución Legislativa 26658
31/08/1996
Autorización al Presidente para salir del país por tres meses.

Resolución Defensorial 007-96/DP
04/09/1996
Reglamento de Organización y Funciones de la Defensoría del Pueblo.

Ley 26670

11/10/1996

Establece requisito de ley previa presentada por 48 firmas y desaprobada por el Congreso para que proceda el referéndum abrogatorio.

Decreto Legislativo 866

25/10/1996

Ley del Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano.

Decreto Legislativo 864

25/10/1996

Crea el Centro de Exportación, Transformación, Industria, Comercialización y Servicios -CETICOS Paita.

Decreto Legislativo 865

25/10/1996

Dicta reglas para aclarar el D. Legislativo 842 en lo referente a la regulación de los CETICOS de Ilo, Matarani y Tacna.

Decreto Legislativo 892

08/11/1996

Regula el derecho de los trabajadores a participar en las utilidades de las empresas que generan rentas de tercera categoría.

Decreto Legislativo 885

08/11/1996

Ley de promoción del sector agrario.

Ley 26702

06/12/1996

Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la superintendencia de Banca y Seguros.

Ley 26703

09/12/1996.

Ley de gestión presupuestaria del Estado.

Decreto Supremo 059-96-PCM

26/12/1996

Texto Unico Ordenado de las normas con rango de ley que regulan la entrega en concesión al sector privado de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos.

Decreto Supremo 060-96-PCM

27/12/1996

Reglamento del Texto Unico Ordenado de las normas con rango de ley que regulan la entrega en concesión al Sector Privado de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos.

Ley 26742

10/01/1997

Modifica la Ley General de arbitraje para permitir sin autorización previa el arbitraje nacional de conflictos en los contratos que celebren el Estado peruano y otros entes públicos con nacionales o extranjeros domiciliados. También los conflictos entre personas jurídicas públicas.

Ley 26747

24/01/1997

Disposiciones aplicables a ministros, magistrados y otros funcionarios del gobierno impedidos de ejercitar sus funciones por actos de fuerza.

Decreto Supremo 012 97 RE

21/03/1997

Ratifica la Convención interamericana contra la corrupción.

Ley 26763

24/03/1997

Modifica la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar.

Ley 26772

14/04/1997

Dispone que las ofertas de empleo y acceso a medios de formación educativa no podrán contener requisitos que constituyan discriminación, anulación o alteración de igualdad de oportunidades o de trato.

Decreto Supremo 018 97 PCM

18/04/1997

Precisan régimen de gratuidad de las publicaciones que se realicen en el Diario Oficial *El Peruano*.

Ley 26775

23/04/1997

Establece procedimiento para derecho de rectificación de personas afectadas por afirmaciones inexactas en medios de comunicación social.

Ley 26792

30/04/1997

Modifica artículo de la Ley 23506 sobre competencia para conocer la acción de amparo.

Ley 26790

15/05/1997

Ley de modernización de la Seguridad Social en el Perú.

Decreto Supremo 004 97 IN

23/05/1997

Reglamento de la Ley de Nacionalidad.

Ley 26821

25/06/1997

Ley orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

Decreto Supremo 006 97 JUS

25/06/1997

Aprueba el Texto Unico Ordenado de la Ley 26260 Ley de Protección frente a la violencia familiar.

Ley 26834

30/06/1997

Ley de Areas Naturales Protegidas.

Ley 26839

08/07/1997

Ley sobre conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica.

Ley 26842

15/07/1997

Ley General de Salud.

Ley 26845

23/07/1997

Ley de titulación de las tierras de las comunidades campesinas de la Costa.

Ley 26848

23/07/1997

Ley orgánica de recursos geotérmicos.

Ley 26849

23/07/1997

Prohíben venta y publicidad de productos elaborados con tabaco en lugares a que se refiere la ley 25357.

Ley 26850

30/07/1997

Ley de contrataciones y adquisiciones del Estado.

Resolución 003 97 CR

27/08/1997

Modifica el Reglamento del Congreso en materia de comisiones de investigación.

Ley 26856

27/08/1997

Declara que las playas del litoral son bienes de uso público, inalienables e imprescriptibles y establecen zona de dominio restringido.

Resolución Defensorial 041 97/DP

28/08/1997

Reglamento de Organización y Funciones de la Defensoría del Pueblo.

Decreto Supremo 009 97 SA
08/09/1997

Reglamento de la Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud.

Ley 26859
25/09/1997

Ley Orgánica de Elecciones.

Ley 26864
13/10/1997

Ley de elecciones municipales.

Ley 26872
12/11/1997

Ley de conciliación.

Ley 26875
12/11/1997

Modifican Ley Orgánica de Municipalidades en atribuciones diversas.

Ley 26876
18/11/1997

Ley 26856
27/08/1997

Declara que las playas del litoral son bienes de uso público, inalienables e imprescriptibles y establecen zona de dominio restringido.

Ley antimonopolio y antioligopolio del Sector Eléctrico.

Ley 26879
26/11/1997

Modifica excepciones en la ley de playas.

Resolución Ministerial 535 97 SA/DM
28/11/1997

Código de Principios generales de higiene.

INDICE ONOMASTICO

- Aaron VI: 21
Abad Yupanqui, Samuel B. I: 239, 240n., 522. IV: 474; VI: 42, 43, 67, 68n., 70, 75, 106n., 247, 262
Abel, Frances VI: 259, 274
Abensur Ríos, Joel I: 313
Adams, John VI: 19
Aguirre Roca, Manuel Antonio I: 307-309; IV: 483, 487; VI: 39
Albán, Walter I: 522; VI: 262
Albó, Xavier I: 262, 393, 394, 396; VI: 248
Alcedo, José Bernardo III: 84
Almenara V: 41
Almoguer Solano, Aurelio Juan I: 313
Alosilla Vizcarra, Víctor VI: 74, 80
Althaus Guarderas, Jaime de V: 437-439n.; VI: 248
Alva Orlandini, Javier IV: 265
Alvarado Pérez, Betty M. V: 483, 484n.; VI: 248
Alzamora Valdez, Mario IV: 190, 191; VI: 248
Amaro Cóndor, Richard Armando IV: 173
Ambos, Kai I: 503n.; VI: 248
Anaya Palacios, Jorge VI: 124
Ansión, Juan I: 262; VI: 249
Antonio II: 375
Arce Coloma, Ariel I: 454

Arciniegas, Alberto V: 370
 Arias Schreiber, Alfonso III: 133n., 138n.; VI: 249
 Aricoché Guerra, Freddy I: 455
 Arinos de Mello Franco, A. III: 152
 Aristóteles III: 35
 Aroca Medina, Américo Javier III: 355n., 517, 518n., 529n., 531n.,
 532n.; V: 217; VI: 249
 Arroyo Ramírez, Manuel VI: 123
 Arson de Glinberg, Gloria Hilda VI: 249
 Ascoli de Gugliotta, María I: 350
 Austin, C.R. II: 63, 64
 Avendaño Ureta, Leonidas V: 266
 Ayala Corao, Carlos M. I: 551; VI: 249
 Ayón Calderón, Germán V: 62
 Azabache C., César V: 41, 42n., 154, 155n., 368; VI: 250

Baker VI: 25
 Bákula, Juan Miguel III: 59, 60n.; IV: 340, 341n.; VI: 250
 Baluarte de Morante, Angélica VI: 94
 Barbagelata I: 331
 Bardales Santillán, Augusto I: 456
 Barrantes Lingán, Alfonso IV: 262-264, 266
 Barron, Jerome A. VI: 17n., 18, 21n., 22, 23n., 25n., 250
 Basadre, Jorge III: 17, 82
 Basombrío, Ignacio IV: 343, 344n.; VI: 250
 Batto, Dilda I: 231
 Beccaria, Cesare I: 467, 468n.; VI: 250
 Becerra Palomino, Enrique I: 249, 257; VI: 251
 Beckerath III: 202
 Belaunde López de Romaña, Javier de V: 163-166, 238, 240n., 241; VI:
 251
 Belaunde Terry, Fernando II: 253; IV: 231, 436, 438
 Benda, Ernest VI: 73
 Benel, Eleodoro V: 213
 Beraún Alva, Luis I: 507
 Beraún Hurtado, José I: 455
 Bercovitz, R. VI: 251
 Bermúdez Valdivia, Violeta I: 157n.; VI: 251
 Bernales Ballesteros, Enrique I: 191n., 192n., 215, 216n., 408n., 432n.,

449, 450, 517n.; III: 16, 17n., 67, 68n., 87n.; 89n., 170; IV: 55, 56n., 57,
 58n., 78, 79n., 81, 100, 101n., 116, 117n., 120, 121n., 131, 139, 140n.,
 148, 149, 150n., 178, 179, 203, 205, 209, 210n., 215, 230, 231, 234,
 235n., 248, 249, 260, 261, 275, 276n., 293, 316, 317n., 324, 328, 344,
 362, 364, 437, 438, 443, 454; V: 350, 365, 370, 449, 483; VI: 251
 Bernardis, Luis Marcelo de V: 55, 56n., 58n.; VI: 252
 Berríos Chalco III: 416
 Beteta Castro, Carlos I: 322
 Beteta Castro, Jorge I: 322
 Bidart Campos, Germán J. I: 57, 73, 74, 76, 77n.; III: 19n., 289; VI: 252
 Bielsa, Rafael V: 490; VI: 125
 Biscaretti di Ruffia, Paolo I: 58, 60n., 62, 66, 67, 75; VI: 253
 Blancas Bustamante, Carlos II: 215, 225, 244, 245, 249, 250n., 251,
 252, 253, 254n., 261, 262n., 277, 278n.; VI: 253
 Blanco Valdés V: 344
 Blume Fortini, Ernesto VI: 28n.; VI: 253
 Bobbio, Norberto V: 105, 106
 Bodino, Juan I: 21, 22, 23n., 24, 37; III: 39, 40n., 41n., 50, 65, 66n., 72,
 480; VI: 180, 253
 Bognetti, Giovanni III: 221n.; VI: 253
 Boloña Behr, Carlos II: 281
 Bonaparte, Napoleón I: 346; III: 91
 Bonham VI: 17
 Bonifacio VIII, papa I: 18
 Borea Odría, Alberto III: 22; VI: 47, 65, 66, 74, 75n., 76, 81, 83, 254
 Bossuet, Jacques Bénigne I: 24, 25n., 26, 33; III: 66, 76; VI: 254
 Boza Dibós, Beatriz VI: 254
 Boza Pro II: 277
 Brandeis, Louis D. I: 248
 Brandt, Hans-Jürgen V: 237; VI: 254
 Bravo Ramírez, Gino I: 313
 Brennan VI: 25
 Brescia Cafferata, Mario VI: 39, 40
 Brewer-Carias, Allan VI: 14, 15n., 254
 Bronstein, Arturo S. II: 258
 Brown I: 181
 Brown Weiss, Edith III: 336n.-339n., 342n., 345n.; VI: 255, 270, 271,
 279
 Bueso Damián, Graciela I: 452

Bullard González, Alfredo III: 253-257, 258n., 262, 263n., 266; VI: 255
 Bunte, Hermann-Josef III: 242, 243n.; VI: 255
 Burdeau, Georges I: 37, 57, 58; VI: 28, 255
 Burgoa I: 150, 331
 Bustamante Gonzales, Hugo V: 129
 Bustamante y Rivero, José Luis III: 131, 458

 Cáceres, Róger V: 350
 Cáceres Vega, Glicerio VI: 78, 79
 Caillaux Zazzali, Jorge III: 359; VI: 255
 Calvert, Robert E. I: 91n.; VI: 278
 Calvino, Juan III: 73
 Calvo IV: 301
 Campos Hurtado, Nilo V: 45
 Canosa Usera, Raúl I: 74n., 82; VI: 255
 Cantero, Juan Carlos VI: 255
 Cañón, Camino VI: 259, 274
 Caravedo Molinari, Baltazar V: 446, 447, 450; VI: 256
 Carbajo González, J. VI: 256
 Carcaba Fernández, M. VI: 256
 Cárdenas, Marcelino Rosales IV: 173
 Cárdenas Quirós, Carlos II: 43n., 44n., 46n.; VI: 256, 287
 Carey IV: 17
 Carlomagno o Carlos I el Grande I: 17
 Carocca Pérez, Alex V: 54, 55n., 56, 57n., 64, 65n.; VI: 256
 Carpio Fernández, Luis Alberto del VI: 124
 Carpio Medina, Oscar I: 313
 Carr VI: 25
 Carranza, Venustiano II: 252
 Carré de Malberg III: 19
 Carreazo, Rudecindo I: 529; II: 28n.
 Carrillo Calle, Martín I: 347, 348n.; II: 241, 242n.; VI: 257
 Carrillo Salcedo I: 553
 Cassese, Sabino III: 253, 254, 256; V: 169; VI: 257
 Castilla, Ramón IV: 390
 Castro Motta, Demetrio VI: 57, 59
 Castro Talavera, Martín Felipe I: 508
 Ccopa Vargas, Nicolasa I: 451-453
 Celís García VI: 49, 50

César, Cayo Julio II: 374
 Chávez Cossío de Ocampo, Martha IV: 273
 Checa, Carmen I: 528n.; VI: 267
 Cherres de Aguirre, Magda Benigna II: 91, 92
 Chichizola V: 58n.
 Chirac, Jacques IV: 21
 Chirinos Soto, Enrique I: 218, 219n., 220, 447, 494, 495; II: 392; III: 68, 82, 458; IV: 82, 91, 113, 125, 129, 130n., 234, 293, 436; V: 361, 362n.; VI: 257
 Chuquillanqui, José V: 83
 Cisneros Vizquerra, Luis V: 370
 Ciurlizza, Javier III: 146n., 152n., 153, 163; VI: 257
 Clapham, Ronald III: 203, 204n.-206n., 212, 213n., 247, 248n., 484; VI: 257
 Cohen VI: 22
 Cohens VI: 25
 Coke, Lord VI: 17-19
 Coloma Marquina, José I: 151, 152, 153n.; VI: 257
 Combellas, Ricardo I: 551; II: 315n.; III: 407n., 411n.; IV: 476n.; VI: 250, 254, 258, 273, 275, 288, 289
 Conill, Jesús VI: 258
 Constant, Benjamín I: 92, 93; VI: 259
 Cooley VI: 27
 Cooper VI: 21
 Cornejo Chávez, Héctor II: 42-44; VI: 256, 259, 289
 Corso Masías, Alfredo VI: 96
 Cortez Carcelén, Juan Carlos II: 267, 268n., 272, 273; VI: 259
 Corwin's, Edward S. VI: 19n., 259
 Costa Mundaca, Guillermo I: 456
 Cotler, Julio VI: 268
 Couture V: 63
 Cruz, William de la I: 313
 Cruz Cataño de Quispe, Porfidia de la V: 60, 61
 Cueva Martín, Gilberto VI: 85
 Cushing, William VI: 19

 Dammert Bellido, S.J., José III: 89n.; V: 213, 214n.; VI: 259
 Danós O., Jorge VI: 68, 70, 71n., 72, 87, 88, 250
 Dantas I: 54

De Esteban V: 344
 Delgado, Angel V: 449, 482
 Delgado Echeverría, J. VI: 250
 Delgado Guembes, César IV: 97, 431; VI: 260
 Delgado Menéndez, María Antonieta V: 237, 238n.; VI: 260
 Díaz, Alcibiades VI: 52
 Dienes, C. Thomas VI: 17n., 18, 21n., 22, 23n., 25n., 250
 Diez Canseco, Javier VI: 260
 Diez-Canseco Yáñez IV: 483, 485, 488
 Diez-Picazo II: 75
 Doring, Herbert VI: 261
 D'Ornellas, Manuel I: 408
 Duguít, León I: 341, 342n.; III: 283, 284n.; VI: 261
 Durán Ugarte, Nolberto IV: 483-485
 Duverger, Maurice I: 41, 42n., 43, 51, 58; IV: 21n.; VI: 213, 261

 Echeopar García, Luis VI: 261
 Eguiguren Praeli, Francisco José I: 308, 309, 492, 494n., 496n., 505, 506, 522; III: 242n., 426n.; IV: 92, 110, 111n., 113n., 114, 115, 116n., 202, 203n., 262, 264n., 361, 362, 455, 456, 481, 482n.; V: 41, 42n., 297, 298n.; VI: 46, 47n., 51, 53n., 54, 55n., 120, 121n., 261, 262
 Eguren, Fernando III: 526n., 527n.; VI: 262
 Eguren Bresani, Alberto I: 326; IV: 483, 484
 Elizari, Javier VI: 289
 Entrée, Joyeuse III: 73
 Entrena V: 344
 Ermida Uriarte, Oscar I: 331n.-333n., 334, 335n.-337n.; VI: 262
 Esguerra Portocarrero, Juan Carlos VI: 263
 Espinosa de Rivero, Oscar V: 216, 217n.; VI: 263
 Espinosa-Saldaña Barrera, Eloy VI: 263
 Espinoza, Robert Edgar Teodoro IV: 173
 Estrada Pérez, Daniel V: 447, 448, 498, 499, 501, 502n.; VI: 263
 Etkin, Alberto M. V: 83
 Ewerlof, G. VI: 263

 Falopio, Gabriele II: 70
 Faltlhauser, Kurt III: 214n.; VI: 263
 Faúndez, Julio IV: 432; V: 163
 Faúndez Ledesma, Héctor I: 438, 463, 491n., 510; VI: 264

Fawcett, James I: 437
 Ferguson I: 181
 Fernández Fontenoy, Carlos VI: 264
 Fernández-Maldonado Castro, Guillermo III: 148-150, 173; VI: 177, 178n., 180n., 185, 186n., 264
 Fernández Segado, Francisco I: 53, 54n., 55n., 181, 240n., 248, 320; III: 202, 207, 208n., 209, 210n., 230, 418, 419n., 420; IV: 196, 197n.; V: 54, 344; VI: 13, 14, 62, 63n., 73, 99, 100, 102, 168, 169, 170n., 264
 Fernández Sessarego, Carlos I: 127; IV: 196; VI: 265
 Ferreira Rubio, Delia IV: 16, 17n., 22n., 444; VI: 265
 Ferrero, Augusto VI: 265
 Ferrero Costa, Carlos VI: 2265
 Ferrero Costa, Raúl IV: 369, 370; VI: 265
 Feuerbach, Anselm von I: 468
 French Davis, Ricardo VI: 265
 Fix-Zamudio, Héctor V: 58n., 282, 298, 299n.; VI: 45, 266
 Flast VI: 22
 Flores Chipana, Felipe IV: 173
 Flores Nano, Lourdes VI: 266
 Fujimori Fujimori, Alberto I: 503; II: 294, 295; III: 356; IV: 21, 120, 142n., 205, 210, 231, 273, 298
 Furnish, Dale B. VI: 23-27n., 266

Gafo, Javier I: 136, 137; II: 69, 70n., 71n., 72n., 74n.; VI: 266
 Gálvez Arrascue, Wilson Aurelio I: 508, 509
 Gálvez Barrenechea, José IV: 390
 García Belaunde, Domingo III: 84; IV: 54, 55n., 82, 130; IV: 199, 214, 257, 470, 471n.; VI: 74, 77, 184, 266
 García Laguardia, Jorge Mario V: 281; VI: 267
 García Pelayo, Manuel VI: 267
 García Pérez, Alan II: 253; IV: 142, 231, 262-266, 292, 436, 438; V: 348, 438
 García Perrote II: 277
 García-Sayán, Diego I: 503, 505; II: 373, 374n.; III: 131, 132n., 147; IV: 475; VI: 170, 171n.; VI: 267
 García Sayán, Enrique III: 131
 Garibaldi F., José Alberto II: 43n., 44n., 46n.; VI: 256, 287
 Garofalo, Rafael I: 150
 Gastelú, Víctor VI: 54

Gaulle, Charles de II: 392; VI: 182
 Geny I: 353
 Giesecke, Alberto I: 528; VI: 267
 Giesecke, Margarita I: 527, 528n.; VI: 267
 Giusti Acuña, Carlos Ernesto V: 41; VI: 268
 Godoy Palomino, Yuri I: 151n.; VI: 268
 Gonzales Izquierdo, Jorge II: 281
 González Vigil, Fernando IV: 342, 343n.; VI: 268
 Goretti, Mateo IV: 16, 17n., 22n., 444; VI: 265
 Gotuzzo, Marcela Lola I: 455
 Grabam I: 252
 Grandi I: 336
 Grispogni V: 113
 Grompone, Romeo VI: 268
 Guerra Cruz II: 420
 Guerra García, Francisco II: 367; VI: 268
 Guerrero Andía, Víctor V: 169
 Guerrero Romero, Armando Dante I: 312, 313
 Guerrero V., Rafael II: 379n., 381n.; VI: 268
 Gullón Ballesteros II: 75

Haba, Enrique P. VI: 269
 Hamilton I: 90
 Hamon, Francis VI: 28, 255
 Hauriou III: 19
 Heller, Hermann I: 38, 40
 Heredia Mendoza, Madeleine V: 63; VI: 42, 84; VI: 269
 Hermoza Ríos, Nicolás V: 350
 Hernández, Luis III: 425
 Hernández, M. III: 17
 Herrera Campos, Ramón II: 74, 75n.; VI: 269
 Herrera Vásquez II: 282
 Herzka, Claudio III: 186, 187n.-192n.; VI: 269
 Hinsley, F.H. I: 18
 Hippel V: 113
 Hobsbawm, Eric J.E. I: 95; VI: 269
 Hofmeister, Wilhelm VI: 272, 277, 284
 Horna, Angela VI: 52
 Hurtado Pozo, José I: 471; V: 203, 205, 207, 208n., 211; VI: 269

Ibazeta Marino, Miguel I: 455
Iberico V: 41, 42
Igartua Rovira, Francisco I: 307
Iglesias, Miguel V: 213
Íñigo, Delia II: 23n.; VI: 272
Irigoyen IV: 395
Ivcher Bronstein, Baruch I: 408n.
Iwama, Toru III: 339n.; VI: 270

Jackisch, Carlota VI: 270
Jacobs, Francis I: 511
Jarama, Sinesio V: 370
Jellinek, Georg I: 60; VI: 270
Jescheck V: 105
Jiménez de Asúa, Luis I: 467, 497, 498n., 499; V: 102, 103n., 105, 106n., 112, 113n.; VI: 270
Jiménez Mayor, Federico VI: 270
Jost, Stefan VI: 270
Joy Way Rojas, Víctor III: 163
Juan Pablo II, Papa F.R. I: 112, 113n., 114, 119, 120, 121n., 125n., 162n., 365; II: 40, 41n., 60, 62n.; IV: 175, 179; V: 155, 156n.; VI: 271
Juan sin Tierra, rey III: 407
Julca Torres, Luis I: 506
Juliá, Julián V: 348
Justiniano I: 136; II: 41, 374

Kaiserberger Abate, Gino I: 311
Kaufman, Edy VI: 271
Kelsen, Hans I: 39-41, 43, 48; II: 277; IV: 79; V: 96; VI: 27
Keynes, John Maynard III: 177
Kilbourn IV: 115
Killick, Tony III: 489n.; VI: 271
Kiss, Alexandre III: 336n.; VI: 271
Krumdiek Sorg, Hans Werner Oskar V: 84

La Cueva, Mario de II: 253
Lama, Miguel de la III: 155
Lamas Puccio, Luis II: 94
Landa Arroyo, César IV: 431; V: 58n., 163n., 435, 440, 441n., 487; VI:

271

- Lasalle, Ferdinand I: 58, 59; VI: 272
Laucata, Alvaro V: 196
Lavados M., Manuel I: 118n., 138n., 139; II: 65n., 74; VI: 272
Laval, Pierre II: 392
Laynes Montero, Mercedes VI: 49, 51
Ledesma, Walter I: 215; V: 370
Levy, Lea M. II: 23n.; VI: 272
Liberona Clerck, Luis Hernán I: 299, 300
Lillie, F.R. I: 139
Linares Quintana, Segundo V. I: 52, 73, 74n., 76, 84; VI: 272
Linnemann, Rainer VI: 272
Linz, Juan VI: 272
Liñán García, Oscar I: 456
Livio, Tito VI: 274
Locke, John I: 26, 27n., 28-30, 38; III: 74-76, 170, 182n., 183n., 184;
VI: 17, 18n., 19, 205, 272
Loewenstein, Karl I: 41, 43-46, 49n.; III: 21n.; VI: 272
López Garrido V: 344
López Ramón V: 344
Lozano Alvarado, Nelson III: 418, 420, 421n.; VI: 273
Lozano Torres, Bertilia IV: 173
Lucas Murillo de la Cueva, Pablo III: 22n., 25n.; VI: 273
Lucas Verdú, Pablo III: 21, 22n., 24, 25n.; VI: 273
Luis XIV IV: 248
Luzardo Baptista, Rodolfo III: 407n., 411; VI: 273
Lynch, Nicolás II: 366; VI: 273
- Mac Gregor, S.J., Felipe I: 134n., 160n., 262n., 396n., 415n., 416,
417n.; 19n.; II: 28n., 96n.; VI: 248, 263, 273
Madison VI: 20, 25
Madrado, Jorge V: 279, 280n.; VI: 274
Maggiore, Giuseppe I: 453
Maiorano, Jorge Luis VI: 274
Malache Montoya, Pedro I: 507, 508
Mamani Huarcaya, Valerio L. 311
Manchego, P. IV: 257
Mantilla, Julissa V: 68n.; VI: 278
Maquiavelo, Nicolás I: 18, 19n., 20n., 21, 33, 38, 46; III: 35-37; VI: 274

Maraví Sumar, Milagros I: 350; II: 348; V: 136; VI: 274
Marbury VI: 20, 25
Marcenaro Frers, Ricardo I: 157, 158n., 159n.; II: 200, 202, 220, 221, 222n., 224, 225, 226, 233, 244, 247, 248, 257, 258n., 276, 279, 280, 285, 286, 287n., 291; III: 288; IV: 187; VI: 274
Marinos Figueroa, Juan Gabriel IV: 173
Marshall VI: 21, 25
Martínez Baca, Idelfonso I: 507
Masía Clavel, Juan VI: 274
Mauricio, Carlos I: 215; V: 370
Maúrtua de Romaña, Oscar III: 164n.; IV: 339-342n.; VI: 263
Maúrtua de Romaña, Oscar VI: 274
Maury Parra, Luis III: 355, 356n.; VI: 275
Mederos Domínguez, Luis Enrique I: 507, 508
Medina Palomino, Moisés V: 83
Medrano, Humberto III: 425
Melo-Vega Castro, Jorge VI: 177, 178n., 180n., 185, 186n., 264
Mellet, Luis I: 215; V: 370
Mendiburu, Manuel de IV: 390
Mendoza V: 112
Menéndez Rexach V: 344
Mesa, Heráclides Pablo IV: 173
Meynaud I: 58
Mezzetti, Luca III: 200, 228n., 229n., 243n., 244n., 323; VI: 255, 275, 280, 284
Miró Quesada Rada, Francisco II: 317, 323, 333, 334, 339, 340n.; VI: 275
Mitterrand, François IV: 21
Mondet Isnard, Jean Marie VI: 127
Monroy Gálvez, Juan V: 32, 33, 39, 43, 44n., 72; VI: 88, 89n., 90, 275
Montalvo Arbaiza, Alberto Rufino V: 85-87
Montes de Oca V: 41, 42
Montesquieu, Charles de Secondat, barón de la Brède y de I: 145, 146n.; III: 47, 48n.; VI: 205, 206, 275
Montoya Alvarez, Hardy VI: 63, 64
Monzón Aedo, Salvador I: 503
Monzón Gonzales, Wilder Teodosio I: 503, 504; VI: 126
Morales Bermúdez, Remigio IV: 125
Morales Godo, Juan I: 127, 231, 237, 245-247, 250, 251, 253, 254,

255n., 257; VI: 99n., 100n.-102, 275
 Morales Huete, Lucio VI: 94
 Morales Luna, Félix IV: 273n.; VI: 276
 Morante Yarlequé, Pedro VI: 94
 Moser V: 113
 Mosqueira Medina, Edgardo VI: 276
 Moulián, Tomás VI: 276
 Moyano, María Elena I: 528
 Mriehoff, Miguel S. IV: 486
 Muñós Hermoza, Rubén Toribio VI: 86, 87
 Muñoz Sánchez, Hugo IV: 173
 Murillo, Gabriel VI: 276

Naef, W. III: 73, 74n.; VI: 276
 Napoleón III IV: 257
 Navas Carno, Xiomara VI: 276
 Neves Mujica, Javier II: 251n., 254, 255n., 256, 257, 262, 263n., 268, 269n., 275, 282, 284; VI: 276
 Niedermayer, Oskar VI: 277
 Nikken I: 551
 Nipperdey III: 207
 Nogueira Alcalá, Humberto III: 152; VI: 277
 Nohlen, Dieter IV: 24, 25n., 444, 445n.; VI: 276
 Noriega, Javier IV: 83n., 85n., 88n.
 Novak Talavera, Fabián III: 144n., 147, 155n., 163n., 169, 170n., 173, 174n., 175; V: 68n.; VI: 277, 278
 Novoa Monreal I: 250, 251, 253
 Núñez vda. de Chuquillanqui, Isidora V: 83

Obando Arbulú, Enrique II: 358n.; IV: 344, 345n.; VI: 278, 283
 Ochoa Cardich, César III: 201, 215, 235, 237n., 290, 409, 410n., 423, 424n.; VI: 278
 O'Donnell, Daniel I: 124, 126, 153, 154n., 171, 172n., 198n., 209, 210, 211n., 212, 213n., 291, 292, 293n., 302-304, 305n., 306n., 318, 374, 398, 399n., 410, 411n., 450, 451n., 454, 478, 479, 485, 486n., 489, 490n., 513, 514n., 515, 535, 536n., 537, 548, 552; II: 30, 49, 275, 288, 290, 291n., 305, 318; 384, 385, 390, 391, 398, 399n.; III: 150, 151, 152n.; V: 53, 80, 81n., 117, 118n., 126, 127n.; VI: 122, 123n., 174, 175n., 278
 Odría, Manuel A. V: 66

Olacocha II: 281
 Olivari Palacio, Francisco I: 455
 Ollague Cáceres, Juan I: 455
 Ortecho Villena, Víctor Julio II: 419n., 420, 421n.; IV: 88n., 130, 131n.; V: 91; VI: 278
 Ortiz Caballero, René II: 178, 179; VI: 278
 Ortiz Perea, Luis Enrique IV: 173
 Ortiz Sánchez, Andrés I: 545
 Osterling Parodi, Felipe III: 68; IV: 120
 Oyague Fierro, Dora IV: 173

Pablo, san I: 24
 Palacios O., Helena II: 379n., 381n.; VI: 268
 Paniagua Corazao, Valentín IV: 125, 126n., 127, 139, 143, 144n.; V: 385, 482; VI: 279
 Pantoja V: 41, 42
 Pardo Vargas, Gonzalo V: 78
 Pardo Vargas, Juan V: 85, 86
 Pareja y Paz Soldán, José IV: 88
 Parra, Germán V: 370
 Pastor León, Ricardo VI: 279
 Pathak, R.S. III: 339n., 341n., 345n.; VI: 279
 Paulo I: 136
 Paz Lagos, Víctor I: 507
 Pedrieri, Alberto III: 217
 Pedro, san I: 18
 Peláez Bazán, Mario IV: 483, 489; VI: 96
 Peña Jumba, Antonio V: 209-211; VI: 279
 Peralta Sánchez, Gustavo Efraín I: 456
 Perelli, Carina VI: 279
 Pétain, Henri II: 392
 Pezo Paredes, Alfredo III: 56, 57n., 58n., 349, 350n.; VI: 280
 Picado S., Sonia VI: 279
 Pijnacker Hordijk, Erik H. III: 251; VI: 280
 Pinochet Ugarte, Augusto I: 305
 Pla Rodríguez II: 268
 Planas, Pedro VI: 280
 Plessy, Homer I: 181
 Portocarrero, Gonzalo I: 180

Pothier I: 346
Predrieri, Alberto VI: 280
Price M., Jorge III: 525n.; V: 214, 215n., 219n.; VI: 282
Prieto Sanchís IV: 474
Puente y Lavalle, Manuel de la I: 345, 346n.; II: 281; III: 280, 281, 289, 292, 293n., 295, 298, 299n.; VI: 280

Quiroga León, Aníbal I: 400n., 492n.; IV: 335; V: 31, 43, 57, 63, 64n., 66, 67n., 72, 75, 76n., 81, 82n., 90, 142; VI: 89, 90n., 91, 93, 262, 266, 280, 287
Quispe Báez, Dionisio V: 60
Quispe Correa, Alfredo VI: 281

Ramírez del Villar, Roberto I: 325; III: 68; IV: 120
Ramírez Novoa, Ezequiel V: 130
Ravines, Eudocio I: 408
Rebagliati, Claudio III: 84
Regan, S.J., Jaime III: 528n.; VI: 281
Rejón, Manuel Crescencio VI: 62
Retuerto Buades, Margarita VI: 281
Revilla, Ana Teresa III: 524n., 525n., 527; V: 212, 214, 215n., 219n., 237, 239; VI: 281, 282
Revoredo Marsano, Delia II: 78
Rial, Juan VI: 279, 282
Rincón Rincón, Miguel II: 20
Rivero Hernández, F. VI: 282
Robles, Rodolfo I: 216, 476n.; V: 367n., 370
Roca Trías, E. VI: 282
Rodríguez, Yoni I: 528
Rodríguez Alegría, Gilberto VI: 123
Rodríguez-Cano VI: 251
Rodríguez Iturri, Róger II: 43n., 44n., 46n.; VI: 256, 282, 287
Rodríguez Mantilla IV: 483, 484
Rodríguez Pastor, Carlos IV: 369n., 370n.; VI: 251, 265, 281
Rodríguez-Pastor Mendoza, Carlos IV: 364
Rodríguez Vargas, Marisol I: 180n.; II: 163, 164n.; VI: 282
Roel Pineda, Jorge V: 77
Romero, César IV: 92
Romero, Emilio V: 440; VI: 282

Romero Tapia, Josefina I: 545
 Ros, Armando Lázaro I: 27, 28n.-30n.; III: 74n., 76n., 182n.-184n.; VI: 18n., 204n.
 Rospigliosi, Fernando VI: 283
 Rousseau, Jean-Jacques I: 31, 32, 467; II: 415; III: 11, 12n., 45, 63, 64, 151, 170; VI: 283
 Rovira Viñas, Antonio VI: 283
 Rubio, Miguel VI: 289
 Rubio Correa, Marcial I: 13, 72n., 85n., 134n., 160n., 191n., 192n., 255n., 344n., 393n., 415n., 417n., 432n., 432n.; II: 28n., 96n., 322n., 358n.; 375n.; 378n.; III: 19n., 87n., 89n., 289n.; V: 335n., 369n.; VI: 248, 273, 283
 Rubio Portocarrero, Patricia I: 508, 509
 Rucht, Dieter VI: 284
 Rude, G. I: 94, 95n.; VI: 284
 Ruiz, Gerardo III: 211, 212, 228n.; VI: 284
 Ruiz, Rico III: 211, 212, 228n.; VI: 284
 Ruiz de Romero, Manuela VI: 96, 97
 Ruiz V., Juan Carlos VI: 276
 Rupa, Justa I: 452
 Rupesinghe, Kumar I: 393n.; VI: 248

Sabsay, Daniel Alberto IV: 257, 258n., 259n.; VI: 284
 Sáchica, Luis Carlos VI: 116
 Sáenz Arana, Luz Aurea I: 456
 Sagüés, Néstor Pedro I: 228, 229n., 230n., 233n., 235n., 239n.; IV: 485, 486; VI: 46, 99, 102, 103 n., 104, 156n., 164, 284
 Salgado Rubianes, Luz V: 497, 498-501n.; VI: 285
 Salinas Sedó, Jaime V: 370
 Salomón, rey I: 25
 Sánchez Agesta, Luis I: 34-36, 57; VI: 285
 Sánchez García, Violeta II: 92
 Sánchez Palacios Paiva, Manuel V: 232, 233n.; VI: 285
 Sánchez Román I: 346
 Sandford I: 181
 Sanguineti Raymund II: 269
 Santistevan de Noriega, Jorge I: 420; VI: 285
 Schiappa-Pietra, Oscar VI: 285
 Schutt-Wetschky, Eberhard VI: 286

Scotto, Dred I: 181
 Seminario Eléspuri, Luis Miguel I: 509
 Semino, Miguel Angel I: 193, 199n.; VI: 286
 Serani M., Alejandro I: 118n., 138n., 139; II: 65n.; VI: 272
 Seve, Lucién I: 68; VI: 286
 Shugart IV: 17
 Sierra Durán, Daniel VI: 60
 Sierra Rojas, Leonel VI: 60
 Sieyès, Emmanuel Joseph III: 11, 12n.-15n., 44, 45, 46n., 47; VI: 180, 286
 Silva Ruiz, Pedro F. VI: 249
 Silva Salgado I: 326; IV: 483
 Sivina V: 41
 Soto Lamadrid, Miguel Angel VI: 286
 Starn, Orin V: 213, 220
 Stiglitz II: 281
 Suárez, Francisco V: 112
 Sufirin, Brenda III: 244, 245n., 246n., 249n., 251, 259, 260, 261n., 262n., 263, 266, 267n., 268-270, 271n.; VI: 290

 Taboada de Castro, Benedicta VI: 57, 59
 Tantaleán Arbulú, Javier VI: 286
 Tapia, Carlos V: 213, 214, 220, 221n.; VI: 286
 Tejada Velazco, Dante I: 366
 Thesing, Josef VI: 272, 277, 284
 Thompson IV: 115
 Tietmeyer III: 214
 Tineo Romero, Angel Fernando I: 545
 Tirado, José Antonio IV: 83-88n.; VI: 287
 Tocqueville, Charles Alexis Clérel de III: 170; VI: 62, 63
 Torre Ugarte, José de la III: 84
 Torres Ventocilla, Rómulo VI: 49, 51
 Torres y Torres Lara, Carlos II: 324; III: 198, 199n., 282, 291, 319; IV: 9, 209; V: 236, 360, 362; VI: 116, 117n., 287
 Toyama Miyagusuku, Jorge II: 277, 281, 282; VI: 287
 Trazegnies Granda, Fernando de II: 43, 44; V: 203, 204, 206, 238; VI: 256, 287
 Trechsel, Stefan I: 438
 Trejo, Marcos Avilio IV: 476; VI: 287

Triepel III: 152
Troper, Michel VI: 28, 255
Tuesta Soldevilla, Fernando IV: 265, 266; VI: 288

Ugarte, Virginia IV: 484
Ugarte Rivera, Gabriel Pablo IV: 483-485
Ulloa Elías, Manuel II: 436
Urteaga, Mario V: 214
Useche, Luis Enrique II: 315; VI: 288

Valega García, César I: 405, 406n.; IV: 482; V: 343, 354, 358, 361n.;
VI: 288
Valle-Riestra Gonzales Olaechea, Javier IV: 125n., 128, 129n.; VI: 173,
174n., 288
Vasak, Karel I: 437
Vega Carreazo, Rudecindo I: 134n., 160n.; II: 30n.; VI: 273
Vega García, Pedro de IV: 79; VI: 179-184, 289
Vegas Torres, José Martín V: 490; VI: 289
Velarde, Federico VI: 289
Velarde, Vilma I: 452
Velarde de Suárez, Augusta I: 451-453
Velasco Alvarado, Juan II: 253, 294
Velásquez de Avilez, Victoria Marina VI: 289
Velásquez Rodríguez VI: 170
Velázquez Alvaray, Luis VI: 289
Velazco Condori, Dante I: 366
Verdross III: 153
Vergottini, Giuseppe de I: 62; VI: 289
Vidal, Marciano VI: 289
Villanueva del Campo, Armando IV: 436
Villarán, Manuel Vicente IV: 390, 391n., 395, 396, 406, 407n.; VI: 290
Villavicencio T., Felipe I: 468, 471, 473, 474n., 499, 500, 501n., 502;
V: 104, 105n.; VI: 290
Villegas, Héctor III: 417
Von Hayek III: 248

Wagmaister, Adriana II: 23n.; VI: 272
Walzer, Michael I: 91n.; VI: 290
Warnock II: 74

Warren, Earl I: 181
Warren, Samuel D. I: 248
Washington, George III: 173
Weber, Max I: 34, 35, 45
Wessels, Johannes V: 105n.; VI: 290
Whish, Richard III: 244, 245n., 246n., 249n., 251, 259, 260, 261n.,
262n., 263, 266, 267n., 268-270, 271n., 272n.; VI: 290

Yangali de los Ríos, Efrén V: 129
Yangali de los Ríos, Rómulo V: 129, 130
Yangali Huachaca, Fortunato V: 129
Yangali Narvaes, Severo V: 129
Yáñez Aspilcueta, Loudelvi VI: 290
Yrigoyen Fajardo, Raquel V: 215; VI: 290

Zabarburú Goñaz, William V: 171.
Zaffaroni, Eugenio Raúl VI: 291
Zapata, Mercedes I: 528
Zavala de González I: 249
Zolezzi Ibárcena, Lorenzo V: 163n.
Zolezzi Möller, Armando I: 187, 188; III: 413, 417, 418n., 420, 425; IV:
188, 366, 367; VI: 291
Zorrilla A., Víctor VI: 54
Zorrilla Uribe, Mario Tito I: 508, 509
Zovatto, Daniel VI: 279
Zumaeta Flórez, César V: 497-500n.; VI: 291

*ESTUDIO DE LA CONSTITUCION
POLITICA DE 1993. TOMO VI*

de Marcial Rubio Correa

Este libro se terminó de imprimir en el mes de
abril de 1999, en los talleres gráficos de

Editorial e Imprenta DESA S.A.

(Reg. Ind. 16521)

General Varela 1577, Lima 5, Perú.

PUBLICACIONES RECIENTES

EDITH ARANDA DIOSES

Del diseño del orden a la imagen trizada (Talara: de ciudad cerrada a ciudad abierta). 1998. 215 p.

FERNANDO ARMAS ASIN

La formación de la Iglesia en los Andes. 1999. 586 p.

RICHARD BURGER

Excavaciones en Chavín de Huantar. 1998. 460 p.

MIGUEL GIUSTI

Alas y raíces 1999. 338 p.

PETER KAULICKE (Editor)

Max Uhle y el Perú Antiguo. 1998. 363 p.

WILLIAM MEJIAS-LOPEZ (Editor)

Marcel Bataillon y la América colonial en su historia y literatura. Vol. I. 1998. 470 p.

ANTONIO PEÑA JUMPA

Justicia comunal en los Andes, 1998, 350 p.

MIGUEL PIAGGIO

Física comunal en los Andes. Vol. III. 1998, 469 p.

MIGUEL ANGEL ZAPATA

Metáfora de la experiencia: la poesía de Antonio Cisneros. 1998. 445 p.