



LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL EN EL PERU

LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES PENDIENTES

*Samuel B. Abad Yupanqui**

En la actualidad no se discute que la Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico de un país; sin embargo, la realidad demuestra que con mayor o menor frecuencia, es vulnerada por parte de las autoridades, funcionarios e incluso por particulares. Reconociendo esta situación, los Estados democráticos tratan de garantizar el respeto a los derechos humanos y el principio de supremacía constitucional a través de ciertos instrumentos procesales -llamados garantías o procesos constitucionales- y determinados órganos jurisdiccionales, ya sea el Poder Judicial o un Tribunal Constitucional. De esta manera, nos referiremos al modelo de Jurisdicción Constitucional para definir la forma como se regulan los procesos constitucionales y se diseña el órgano encargado de resolverlos (Poder Judicial, Tribunal Constitucional o ambos).

En términos generales, durante el siglo pasado, el Perú no contó con instrumentos jurisdiccionales de control, predominando la fiscalización por parte del Congreso. Ha sido recién a partir del presente siglo cuando se empiezan a introducir y fortalecer las herramientas de control. En este sentido, destacó la Carta peruana de 1979, vigente desde julio de 1980, que adoptó un "modelo dual" de Jurisdicción Constitucional¹, el cual fue modificado abruptamente a partir del 5 de abril de 1992.

* Defensor Adjunto en Asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo. Profesor de Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

¹ GARCIA BELAUNDE Domingo, "La acción de inconstitucionalidad en el derecho comparado", *Lecturas Constitucionales Andinas*, N° 1, Lima: CAJ, 1991, p.186

Posteriormente, ante la presión de la comunidad internacional, se dio inicio al denominado "proceso de retorno a la institucionalidad democrática" que condujo a la elaboración de una nueva Constitución -innecesaria y cuestionada por su origen y acento autoritario- a cargo de un Congreso Constituyente, denominado Democrático (CCD). El texto constitucional fue sometido a referéndum el 31 de octubre de 1993 y entró en vigencia el 31 de diciembre del mismo año.

La Carta de 1993, que introdujo la reelección presidencial inmediata para permitir una nueva postulación del ingeniero Alberto Fujimori, optó por un modelo de Jurisdicción Constitucional similar al de la Constitución de 1979 aunque con algunas modificaciones. Dicho modelo no cumplió en la realidad con su función de control, pues paulatinamente fue desarticulado y sirvió más bien para apoyar los abusos cometidos por el régimen. La falta de independencia y autonomía del Poder Judicial, la destitución de tres magistrados del Tribunal Constitucional, la exigencia de seis de siete votos para declarar la inconstitucionalidad de una ley, entre otros aspectos, fueron algunos sucesos que demostraron cómo el modelo terminó desfigurado.

En el presente escenario, luego del viaje sin retorno del ex presidente Fujimori del país, de la declaratoria de vacancia de la presidencia de la República y de una nueva etapa democrática -iniciada con el Presidente de transición Valentín Paniagua y asumida posteriormente por el Presidente Alejandro Toledo-, se abre un espacio para el desarrollo de un modelo de jurisdicción constitucional que garantice la plena vigencia de la Constitución. Así por ejemplo lo proponen las Bases para la Reforma Constitucional, documento elaborado por un grupo de especialistas designados por el Gobierno de Transición y entregado al Presidente de la República doctor Valentín Paniagua Corazao en julio de 2001.

En este contexto, el objeto del presente artículo será efectuar un análisis del diseño del modelo de Jurisdicción Constitucional peruano y de los problemas que se han presentado en su funcionamiento, como paso previo a evaluar las propuestas de reforma constitucional que se vienen planteando.

I. LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL EN LA CARTA DE 1993

1. Antecedentes

1.1. La Constitución de 1979

El modelo de Jurisdicción Constitucional fue una de las más importantes innovaciones de la Carta de 1979 (artículos 295 y ss). Por vez primera se introdujo un Tribunal Constitucional, al que se denominó Tribunal de Garantías Constitucionales (TGC). Este órgano estaba integrado por nueve miembros (tres designados por el Congreso, tres por el Ejecutivo y tres por la

Corte Suprema), cuyo período era de seis años, pudiendo ser reelegidos y que se renovaban por tercios cada dos años. Asimismo, se regularon los siguientes procesos constitucionales:

- 1) El proceso de hábeas corpus, protector de la libertad individual, que se presentaba ante el Poder Judicial, pudiendo luego acudirse en casación al TGC sólo si era rechazada la pretensión en la vía judicial.
- 2) El proceso de amparo, destinado a la defensa de derechos constitucionales distintos a la libertad individual, de trámite similar al hábeas corpus, y que pese a contar con algunos antecedentes legislativos adquiriría por vez primera autonomía y rango constitucional.
- 3) La acción de inconstitucionalidad ante el TGC, verdadera innovación de esta Carta Política, contra las leyes, decretos legislativos, leyes regionales y ordenanzas municipales contrarias a la Constitución. La legitimación para acudir a este proceso estaba limitada, pues sólo podían interponerlo el Presidente de la República, la Corte Suprema, El Fiscal de la Nación, sesenta diputados, veinte senadores y cincuenta mil ciudadanos.
- 4) La acción popular, que se tramita ante el Poder Judicial, y procedía por infracción de la Constitución o la ley, contra los reglamentos, normas administrativas, resoluciones y decretos de carácter general que expiden el Poder Ejecutivo, los gobiernos regionales y locales y demás personas jurídicas de derecho público.

A ello se sumó la atribución del Poder Judicial de inaplicar al caso concreto las normas inconstitucionales siguiendo el modelo difuso (artículo 236).

En consecuencia, para la Carta de 1979 la Jurisdicción Constitucional correspondía tanto al Poder Judicial, en sus diversas instancias, como a un Tribunal Constitucional, cuya sede era la ciudad de Arequipa. En algunos casos, compartían determinadas competencias dentro de un mismo proceso, tal como sucedía en el hábeas corpus y el amparo, ya que el Poder Judicial actuaba como instancia y el TGC en casación. En otros, la ejercían de modo exclusivo, v.g. la acción popular tramitada ante el Poder Judicial, y la acción de inconstitucionalidad ante el TGC.

Este modelo funcionó hasta la ruptura del régimen constitucional. Pese a ser el más avanzado de nuestra historia, por diversas razones no operó adecuadamente ni resultó eficaz para la defensa de la Constitución. Por un lado, mostraba serias deficiencias normativas², y por otro, la poco destacada actuación de la mayor

² Así por ejemplo, los artículos 301 y 302 de la Constitución de 1979 disponían que si el TGC declaraba fundada una acción de inconstitucionalidad, la sentencia estimatoria se debía remitir al Congreso para que éste por el mérito del fallo derogue la ley inconstitucional. De esta manera, se subordinaba la labor del TGC a la decisión del Congreso.

parte de sus operadores –influida por el poder político y económico– no contribuyó a su cabal desarrollo. Resultaba, pues, necesaria una reforma democrática que, evaluando dicha experiencia, tratara de brindar un adecuado marco constitucional y legal que contribuyera a fortalecerlo. Esto no sucedió. La alternativa implementada a partir del 5 de abril de 1992 fue radicalmente distinta.

1.2. El golpe del 5 de abril de 1992: la ausencia de control constitucional

Desde el 5 de abril de 1992, hasta el 30 de diciembre del mismo año, fecha en que se instaló el Congreso Constituyente Democrático, el Gobierno expidió 748 Decretos Leyes; 21 de ellos modificaron de modo arbitrario e inorgánico la regulación de las garantías constitucionales.

En primer lugar, el D.L. 25418, Ley de Bases del Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional (publicado el 6 de abril) dispuso la reorganización integral del TGC, y el D.L. 25422, publicado el 9 de abril, cesó a todos sus magistrados. A ello se unió la destitución de jueces y fiscales y la subordinación del Poder Judicial al gobierno.

De otro lado, el artículo 6 del D.L. 25659 dispuso que en ninguna de las etapas de la investigación policial y del proceso penal, procede utilizar el hábeas corpus cuando se trate de personas detenidas, implicadas o procesadas por delito de terrorismo (D.L. 25475), o por delito de traición a la patria (D.L. 25659).

Asimismo, el amparo fue objeto de diversas modificaciones. Aparte de la nueva competencia otorgada al desactivado TGC por el D.L. 25721, que modificó el artículo 298 inciso 2) de la Constitución permitiéndole que conozca en casación “de las resoluciones de las acciones de amparo en que el Estado es demandado”, el D.L. 25433 desnaturalizó el régimen procesal de la medida cautelar y diversos decretos leyes crearon arbitrarias causales de improcedencia. Estas últimas impidieron cuestionar a través del proceso de amparo actos y normas lesivos a derechos fundamentales.

2. La jurisdicción constitucional en la Carta de 1993

El Título V del texto de 1993, denominado al igual que la Carta de 1979 “De las Garantías Constitucionales”, diseña el modelo de Jurisdicción Constitucional vigente. Además, el artículo 138 regula el sistema difuso en el capítulo sobre “Poder Judicial”. Este modelo mantiene las mismas garantías previstas por la Carta de 1979 -hábeas corpus, amparo, acción de inconstitucionalidad, acción popular-, aunque con algunas modificaciones. Incluye, además, tres nuevos instrumentos procesales: el hábeas data, la acción de cumplimiento y los conflictos de competencia o atribuciones. Asimismo, luego de iniciales anuncios de desaparición, mantiene un Tribunal Constitucional.

El debate sobre la regulación de las garantías se efectuó sobre la base de la propuesta formulada por la agrupación oficialista "Nueva Mayoría - Cambio 90" (Proyecto N° 70/93-CCD), que contemplaba las mismas garantías contenidas en la Carta de 1979 y agregaba las denominadas acciones de hábeas data y de cumplimiento. Asimismo, eliminaba al Tribunal Constitucional otorgándole sus atribuciones a la Sala Constitucional de la Corte Suprema.

Esta propuesta, publicada el 20 de enero de 1993 en el diario oficial "El Peruano", fue debatida en la Comisión de Constitución, efectuándose algunas modificaciones. El "Movimiento Democrático de Izquierda", por su parte, presentó un proyecto alternativo cuya parte relativa a la jurisdicción constitucional se basó en el Proyecto de reforma del Título V de la Constitución de 1979 elaborado por el Centro de Estudios Constitucionales de Lima, institución que agrupa a distintos profesores de Derecho Constitucional.

2.1. El Tribunal Constitucional

La Carta de 1993 caracteriza al Tribunal Constitucional como el órgano de control de la Constitución, autónomo e independiente, integrado por siete miembros elegidos por cinco años, y que no pueden ser reelegidos. Los magistrados gozan de la misma inmunidad, prerrogativas e incompatibilidades que los congresistas. El Congreso (unicameral) los designa con el voto favorable de los dos tercios del número legal de sus miembros.

La Ley 26345, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, publicada el 10 de enero de 1995, desarrolló la estructura y funcionamiento de este órgano de control aunque al hacerlo estableció una grave limitación. En efecto, la citada ley exigió una mayoría de seis votos -de un total de siete magistrados- para declarar la inconstitucionalidad de una norma (artículo 4). Es decir, si cinco magistrados consideraban que una ley era inconstitucional y dos que no lo era, pese a que una mayoría sostuviera lo contrario, el Tribunal debería declarar infundada la demanda y reputar válida la norma cuestionada, "convalidando" así la ley inconstitucional. Tal dispositivo estaba destinado a que nunca se llegue a declarar inconstitucional una norma si su vigencia interesaba al gobierno.

2.2. Designación de magistrados del Tribunal Constitucional

La Carta de 1993 dispuso que los siete integrantes del Tribunal Constitucional serían elegidos por el Congreso con el voto favorable de los dos tercios del número legal de sus miembros (artículo 201). Este sistema otorgaba legitimidad democrática al Tribunal, pues la selección recaería en un órgano de elección popular; sin embargo, la realidad condujo a situaciones en las que primó un espíritu marcadamente político.

No estamos en desacuerdo con este modo de designación, sin embargo no se puede desconocer que los sistemas que otorgan una activa participación al Congreso corren el riesgo de politizar –en el sentido partidario del término– la designación de los magistrados. Lo cual es mucho más frecuente en países con regímenes autoritarios, a los que no les entusiasma el control constitucional.

En el Perú, el nombramiento recayó en el Congreso unicameral instalado en julio de 1995, que contaba con una mayoría oficialista (67 de 120 congresistas), lo que facilitó que se designara a algunos magistrados cercanos al gobierno del ingeniero Fujimori. Esto resultaba más grave si se tomaba en cuenta que la ley orgánica del Tribunal exigía seis votos conformes para declarar la inconstitucionalidad de una ley. En consecuencia, bastaba con designar a dos magistrados fieles al régimen para evitar cualquier declaración de inconstitucionalidad. Lamentablemente esta situación se presentó, como se pudo comprobar años después a través de un video, pues el magistrado García Marcelo aparecía en una reunión con el ex asesor Montesinos revisando una resolución que impediría la procedencia del referéndum. Ello motivó que luego de restaurada la democracia en el país, el Congreso de la República decidiera destituirlo del cargo a través de un procedimiento de acusación constitucional.

2.3. Competencias del Tribunal Constitucional

Dicho órgano tiene las siguientes competencias:

- a) Resolver la acción de inconstitucionalidad contra las normas con rango de ley (leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamentos del Congreso, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales) que vulneren la Constitución,
- b) Conocer en última y definitiva instancia las resoluciones denegatorias de las acciones de hábeas corpus, amparo, hábeas data y acción de cumplimiento,
- c) Resolver los conflictos de competencia que se susciten a propósito de las 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.

2.4. Los procesos constitucionales

a) Hábeas corpus

De acuerdo al inciso 1 del artículo 200, el hábeas corpus procede ante el hecho u omisión de cualquier autoridad, funcionario o persona que vulnera o amenaza la libertad individual o “los derechos constitucionales conexos”.

La novedad más importante es haber introducido una norma, inspirada en la experiencia argentina y en la doctrina de la Corte Interamericana de Derechos Humanos³, que reconoce que durante los Estados de Excepción –Estado de Emergencia y de Sitio– puedan utilizarse los procesos de hábeas corpus y amparo, respecto a los derechos objeto de suspensión, a fin de verificar la razonabilidad y proporcionalidad de la restricción operada (artículo 200).

Sin embargo, los avances introducidos por la Constitución se vieron desvirtuados en la realidad. En efecto, dentro del conjunto de decretos dictados por el gobierno en materia de seguridad nacional, se expidió el Decreto Legislativo 895, publicado el 23 de mayo de 1998, cuyo artículo 5 creó el denominado “hábeas corpus militar” –derogado en diciembre de 1999–, es decir, un proceso que se presentaba ante los tribunales militares cuando una persona había sido detenida por el delito de terrorismo agravado⁴. Asimismo, el Decreto Legislativo 900 restringió el acceso al hábeas corpus al señalar que sólo podía presentarse ante los jueces especializados en derecho público –en Lima durante el gobierno de Fujimori sólo fueron dos– y no como debería suceder ante cualquiera de los más de cuarenta jueces penales. Estos decretos eran manifiestamente inconstitucionales. No sólo por regular una materia reservada a ley orgánica –que sólo puede dictar el Congreso conforme a los artículos 104 y 200 de la Constitución–, sino además por restringir el acceso al hábeas corpus y darle competencia a los tribunales militares para resolver estos casos cuando según la Carta vigente carecen de ella.

De otro lado, respecto de su aplicación, uno de los principales problemas ha sido determinar su procedencia frente a las decisiones de los tribunales militares. En puntuales ocasiones, la Sala Especializada de Derecho Público de la Corte Superior de Justicia de Lima declaró fundadas las demandas interpuestas. Sin embargo, el Consejo Supremo de Justicia Militar se negó a acatarlas sosteniendo que el hábeas corpus no procedía contra decisiones de la justicia militar. Esta negativa permitió que se acuda a instancias internacionales para garantizar la vigencia del hábeas corpus. Precisamente en el caso del señor Gustavo Cesti, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ordenó al Estado peruano que cumpla con acatar la sentencia de hábeas corpus que ordenaba su libertad. Actualmente, el tema está resuelto pues incluso el Tribunal Constitucional cuenta con jurisprudencia que confirma que la justicia militar no se encuentra al margen del hábeas corpus.

3 Nos referimos a las Opiniones Consultivas OC-8/87 del 30 de enero de 1987 (El hábeas corpus bajo suspensión de garantías) y OC-9/87 del 6 de octubre de 1987 (Garantías Judiciales en Estados de Emergencia).

4 El citado decreto calificó como “terrorismo agravado” –hoy “terrorismo especial”– a graves delitos comunes, como por ejemplo el secuestro, pero que en realidad no eran terrorismo. Con ello, se desnaturalizó una figura delictiva común al transformarla en terrorismo. Esto se hizo para permitir el juzgamiento de civiles por tribunales militares y ampliar el plazo de detención policial de 24 horas a quince días, vulnerando así la Constitución.

b) Amparo

El artículo 200 inciso 2 de la Constitución de 1993 señala que el amparo procede contra el hecho o la omisión de cualquier autoridad, funcionario o persona que vulnera o amenaza derechos distintos a la libertad individual y a los tutelados por el hábeas data.

La mayor innovación ha sido incorporar dos causales de improcedencia no contempladas por la Constitución de 1979. En efecto, la Carta de 1993 establece que no procede contra normas legales ni contra resoluciones judiciales emanadas de un procedimiento regular. De otro lado si se interpreta el citado dispositivo conjuntamente con el artículo 142 de la Constitución que prohíbe la revisión judicial de las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones en materia electoral, ni las del Consejo Nacional de la Magistratura en materia de evaluación y ratificación de jueces, podrá concluirse que se trata de una nueva causal de improcedencia del amparo.

Sin embargo, el adecuado funcionamiento del amparo y su contribución al respeto de los derechos humanos y al fortalecimiento de la institucionalidad democrática no sólo depende de su regulación constitucional. Corresponde a la jurisprudencia un rol de especial relevancia para ir avanzando y precisando los alcances de los derechos fundamentales y limitando los excesos del poder.

c) Acción de inconstitucionalidad y acción popular

El inciso 4 del artículo 200 amplía las normas susceptibles de control en relación con lo dispuesto por la Carta anterior, al disponer que la acción de inconstitucionalidad procede contra las leyes, decretos legislativos, ordenanzas municipales, decretos de urgencia, tratados y convenios internacionales y reglamentos de Congreso.

Asimismo, resulta positivo que se haya incrementado los sujetos legitimados para iniciar este proceso. En efecto, se dispone que pueden hacerlo: el Presidente de la República; el Fiscal de la Nación; el Defensor del Pueblo; el veinticinco por ciento del número legal de congresistas; cinco mil ciudadanos con firmas comprobadas por el Jurado Nacional de Elecciones, si la norma es una ordenanza municipal, el uno por ciento de los ciudadanos del respectivo ámbito territorial, siempre que este porcentaje no exceda del número de firmas anteriormente señalado; los presidentes de Región con acuerdo del Consejo de Coordinación Regional, o los alcaldes provinciales con acuerdo de su Concejo y los colegios profesionales en materias de su competencia.

Tratándose de los efectos de las sentencias, se corrige el error de la Carta de 1979 según el cual luego de que el TGC dictaba una sentencia estimatoria se requería que el Congreso apruebe una ley que derogue la norma declarada inconstitucional. Además, se señala que las sentencias estimatorias carecen de efectos retroactivos. Así lo indica el artículo 204, precisando que la sentencia del Tribunal que declara la inconstitucionalidad de una norma se publica en el diario oficial y al día siguiente ella queda sin efecto.

La Ley 26435 flexibiliza en algunos supuestos la eficacia retroactiva de las sentencias al disponer que cuando se declare la inconstitucionalidad de normas tributarias violatorias del artículo 74 de la Constitución, el Tribunal determinará los efectos de su decisión en el tiempo (artículo 36). Además, dicha ley permite que por excepción puedan revisarse los procesos fenecidos en los cuales se haya aplicado una norma declarada inconstitucional si se trata de la materia penal o tributaria (artículo 40).

La Constitución de 1993 introdujo aportes positivos a la regulación de la acción de inconstitucionalidad. Sin embargo, las restricciones que limitaron su funcionamiento se presentaron en su propia ley orgánica, por la subordinación de algunos de sus magistrados al poder político y, ciertamente, por la arbitraria destitución de tres miembros del Tribunal Constitucional, que impidieron que dicho órgano pudiera seguir resolviendo estos procesos.

Respecto a la acción popular, se ha mantenido en tanto proceso dirigido a cuestionar normas de carácter general de jerarquía inferior a la ley que contravengan ya sea la Constitución o las leyes. De esta manera, el artículo 200 inciso 5 dispone que ella procede, por infracción de la Constitución o de la ley, contra los reglamentos, normas administrativas y resoluciones y decretos de carácter general, cualquiera sea la autoridad de la que emanen.

d) Acción de cumplimiento

El inciso 6 del artículo 200 incorporó a la acción de cumplimiento -pese al cuestionamiento minoritario efectuado durante el debate constitucional- inspirándose en el artículo 87 de la Constitución colombiana (1991).

Consideramos que no resultaba necesario incorporar a la acción de cumplimiento como una institución autónoma, es decir, como un nuevo proceso constitucional. En este caso, el amparo -cuando se afecta por omisión derechos fundamentales- o el proceso contencioso administrativo -cuando no se trata de derechos fundamentales- pudieron encargarse de tales cometidos.

De ahí que compartamos la opinión de quienes consideran que la acción de cumplimiento “bien pudo ser considerada una modalidad especial de la acción contenciosa administrativa” y no una garantía constitucional⁵.

La Ley 26301 ha regulado este proceso de modo limitado, pues se circunscribe a disponer que el órgano judicial competente será el juez civil, precisando que en forma supletoria se debe aplicar el procedimiento de amparo, estableciendo como exigencia previa el requerimiento por conducto notarial a la autoridad cuestionada.

e) **Hábeas data**

Actualmente se viene hablando de la aparición de un nuevo derecho fundamental al que Enrique Pérez Luño denomina libertad informática y que el Tribunal Constitucional alemán ha calificado como derecho a la autodeterminación informativa⁶. El referido derecho “tiene por objeto garantizar la facultad de las personas para conocer y acceder a las informaciones que les conciernen archivadas en bancos de datos; controlar su calidad, lo que implica la posibilidad de corregir o cancelar los datos inexactos o indebidamente procesados, y disponer sobre su transmisión”⁷.

A nuestro juicio, es preciso diferenciar el derecho fundamental susceptible de ser vulnerado o amenazado por el uso indebido del poder informático, del instrumento procesal que lo garantiza. En efecto, el hábeas data, como figura procesal muy urgente destinada a proteger la libertad informática, opera en rigor como una modalidad del amparo aunque “con finalidades específicas”⁸. A través de él, se puede tutelar el derecho a la libertad informática, para acceder a la información que sobre una persona o sus bienes se encuentra contenida en los bancos de datos, así como conocer el uso que se haga de ella y su finalidad. Asimismo, podrá solicitarse la actualización, rectificación o destrucción de los datos o informaciones inexactos, erróneos o que afectan ilegítimamente sus derechos.

La vía procesal especializada o hábeas data introducida por Brasil y Paraguay, no constituye la única y exclusiva garantía para proteger este derecho; así por ejemplo, en otros países como Colombia la acción de tutela o amparo cumple dicha función, lo mismo sucede en Argentina.

⁵ DANOS ORDOÑEZ Jorge, “El amparo por omisión y la acción de cumplimiento en la Constitución peruana de 1993”, *Lecturas Constitucionales Andinas* 3, Lima: CAJ, 1994, p.206

⁶ LUCAS MURILLO Pablo, “El derecho a la autodeterminación informativa”, Madrid: Tecnos, 1990.

⁷ PEREZ LUÑO Antonio Enrique, “Los derechos humanos en la sociedad tecnológica”, en LOSANO Mario, Antonio E. Pérez Luño y Ma. Fernanda Guerrero Mateus, “Libertad informática y leyes de protección de datos personales”, Madrid: CEC, 1989, p.140.

⁸ SAGUES Néstor, “Derecho Procesal Constitucional. Acción de amparo”, Buenos Aires: Astrea, 3º ed., 1991, pp.654-655.

La versión original de la Constitución (artículo 200 inciso 3), antes de ser reformada por la Ley 26470 de junio de 1995, introdujo un proceso exageradamente amplio de hábeas data, distinto al modelo clásico que lo circunscribe a la tutela de la libertad informática, pues incluso procedía en defensa del derecho de rectificación (artículo 2 inciso 7).

A nuestro juicio, resultaba innecesaria su incorporación, pues para proteger estos derechos bastaba con regular adecuadamente al proceso de amparo. Además, la libertad informática, derecho que en teoría es objeto de tutela por el hábeas data, no ha sido adecuadamente regulada. En efecto, el artículo 2 inciso 6 de la Constitución se limita a indicar que los servicios informáticos no “suministren” informaciones que afecten la intimidad de las personas, obviando los derechos de acceder, rectificar y suprimir la información de datos sensibles.

A nivel jurisprudencial, el hábeas data ha sido utilizado prioritariamente para garantizar el derecho de acceso a la información pública. Sin embargo, es importante señalar que el Tribunal Constitucional ha precisado que a través del hábeas data se puede “acceder a los registros de información almacenados en centros informáticos o computarizados, cualquiera sea su naturaleza, a fin de rectificar, actualizar, excluir, determinado conjunto de datos personales, o impedir se propague información que pueda ser lesiva al derecho constitucional a la intimidad”⁹. Es decir, se ha reconocido que comprende al derecho a la autodeterminación informativa, supliendo la deficiente redacción del artículo 2 inciso 6 de la Constitución.

f) **Conflicto de competencias**

En la medida que la Constitución es una norma jurídica que establece las atribuciones que corresponden a los distintos órganos o entidades territoriales, se ha ido desarrollando un proceso constitucional destinado a resolver los conflictos de competencia constitucionales que se pudieran presentar entre ellos. En primer lugar, los conflictos entre el Gobierno Central y los Gobiernos Locales y Regionales, o los de éstos entre sí (división territorial del poder). Y, en segundo lugar, los conflictos que puedan presentarse entre los órganos constitucionales del Estado, por ejemplo, Congreso, Gobierno, Poder Judicial, Consejo Nacional de la Magistratura, Jurado Nacional de Elecciones, entre otros (división funcional del poder). Ello supone reconocer que “la división de poderes está jurídicamente y no sólo políticamente garantizada”¹⁰.

⁹ Exp. N° 666-96-HD, sentencia publicada en el diario oficial “El Peruano” el 8 de julio de 1998.

¹⁰ ARAGON REYES Manuel, Prólogo al libro de Ángel Gómez Montoro, “El conflicto entre órganos constitucionales”, Madrid: CEC, 1992, p.20

Y es que cualquier cuestionamiento sobre la competencia de un órgano supremo del Estado constituye un conflicto constitucional, en la medida que “pone en cuestión el sistema organizatorio que la Constitución, como una de sus funciones básicas ha establecido”¹¹, y trata de ser garantizado mediante un proceso constitucional ante un tribunal especializado.

Este proceso aparece en el texto constitucional de 1993 como una competencia adicional del Tribunal Constitucional. En efecto, el artículo 202 inciso 3 de la Carta de 1993 dispone que corresponde a dicho órgano “conocer los conflictos de competencia o de atribuciones asignadas por la Constitución, conforme a ley”. Por su parte, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional ha aportado positivos elementos para su adecuado funcionamiento.

II. EL LIMITADO FUNCIONAMIENTO DEL MODELO DE JURISDICCION CONSTITUCIONAL Y LAS PROPUESTAS DE REFORMA

1. Una jurisdicción constitucional que no pudo controlar los excesos del poder

El adecuado funcionamiento del modelo de jurisdicción constitucional y su contribución al fortalecimiento de la institucionalidad democrática y al respeto de los derechos humanos no sólo depende de su adecuada regulación constitucional y legal. En efecto, corresponde a los tribunales y a su jurisprudencia un rol de especial relevancia para tutelar los derechos fundamentales y limitar los excesos del poder.

En este sentido, para que exista un eficaz control de los actos de los poderes públicos se requiere contar con órganos jurisdiccionales independientes, autónomos e imparciales que protejan a las personas frente a los excesos del poder. Este cometido le corresponde tanto al Poder Judicial como al Tribunal Constitucional. Lamentablemente, la independencia y autonomía de ambas instituciones durante el gobierno del ingeniero Fujimori estuvieron ausentes debido a que el Poder Judicial se encontraba en su mayoría integrado por magistrados provisionales carentes de estabilidad en el cargo, porque además un número importante de magistrados –por ejemplo los de Derecho Público– dependían del régimen y, ciertamente, porque el Tribunal Constitucional por más de tres años actuó incompleto –con cuatro de siete magistrados– debido a la arbitraria destitución de tres de sus miembros y, por tanto, sin poder resolver acciones de inconstitucionalidad. A ello, además, se unieron limitaciones legales como aquella que impidió el ejercicio del control difuso para inaplicar las leyes de amnistía dictadas por el gobierno para favorecer la impunidad.

¹¹ GARCIA DE ENTERRIA Eduardo, “La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional”, Madrid: Civitas, 1991, p.150.

En efecto, tal potestad judicial no sólo ha sido poco aplicada sino además ha sido objeto de limitaciones legales. Esto último sucedió cuando una valiente jueza dispuso la no aplicación a un caso concreto de la ley de amnistía por considerar que vulneraba derechos fundamentales. Se trató de la resolución del 19 de junio de 1995 dictada en el proceso penal seguido contra diversos miembros de las Fuerzas Armadas acusados de haber ejecutado extrajudicialmente a diecisiete personas en la ciudad de Lima (caso "Barrios Altos"). Mientras el caso estaba en trámite ante la decisión de la jueza de iniciar esta investigación, el Congreso aprobó la Ley 26479, que concedió amnistía a todos los miembros de las Fuerzas Armadas, Policiales o civiles implicados en violaciones a los derechos humanos cometidas con ocasión de la lucha antisubversiva (artículo 1).

La Jueza consideró que el artículo 1 de dicha ley era inconstitucional porque afectaba el derecho a la tutela judicial efectiva de los familiares de las víctimas que deseaban se investigue, juzgue y sancione a los responsables, y en aras de evitar la impunidad, decidió inaplicar dicho artículo de la ley de amnistía (control difuso) y continuar con la investigación judicial. De inmediato, la Fiscal de la Nación afirmó que la Jueza había cometido delito de prevaricato pues debía aplicar la ley de amnistía y ordenar el archivo del proceso. Por su parte, el Congreso a los pocos días aprobó la Ley 26492 mediante la cual dispuso que la Ley 26479 "no es revisable en sede judicial".

La resolución de la Jueza fue apelada. La 11ª Sala Penal de la Corte Superior de Lima declaró nula su decisión, entre otras razones, por considerar que era de plena aplicación la Ley que impedía ejercitar el control difuso. La Sala sostuvo que la ley de amnistía -Ley 26479- y su ley interpretativa -Ley 26492- "resultan plenamente válidas por haber sido expedidas por el CCD, como órgano emisor de leyes en uso de la facultad de ejercer el derecho de amnistía y de interpretar las leyes".

De esta manera, pese a que la Constitución reconocía el control difuso, la Ley 26492 y la decisión de la Sala Penal de la Corte Superior de Lima impidieron su aplicación. Cabe indicar que este caso fue objeto de una denuncia ante la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuya sentencia de 14 de marzo de 2001 consideró que las leyes de amnistía vulneraban expresos derechos reconocidos por la Convención Americana de Derechos Humanos y, por ello, declaró que carecían de efecto jurídico alguno. En efecto, la Corte sostuvo que el Estado peruano era "responsable por la violación de los artículos 8 (Garantías Judiciales) y 25 (Protección Judicial) de la Convención Americana como consecuencia de la promulgación y aplicación de las leyes de amnistía N° 26479 y N° 26492"¹².

¹² Cfr. DEFENSORIA DEL PUEBLO, "Amnistía vs. Derechos Humanos. Buscando justicia", Serie Informes Defensoriales N° 57, Lima, mayo, 2001

De otro lado, la limitación del control concentrado se evidenció con la arbitraria destitución de la magistrada Delia Revoredo y los magistrados Aguirre Roca y Rey Terry dispuesta por las Resoluciones Legislativas 002-97-CR, 003-97-CR y 004-97-CR de 28 de mayo de 1997 porque supuestamente habían asumido las funciones del Tribunal Constitucional al aclarar una sentencia dictada por ellos mismos y hacerlo por encargo del Presidente del propio Tribunal¹³. En la aclaración, los citados magistrados indicaron que “nada había que aclarar en la sentencia”. Esto sucedió luego que los tres magistrados el 30 de enero de 1997 (Exp. 002-96-I-TC) –ante la abstención a resolver el caso de los cuatro jueces restantes– resolvieron declarar inaplicable por inconstitucional la Ley 26657 denominada “ley de interpretación auténtica”, que permitía una nueva reelección del entonces Presidente Fujimori para el periodo 2000-2005. En efecto, la Constitución sólo autorizaba que el mandato presidencial de cinco años pudiera contar con una reelección, es decir, un máximo de diez años en el poder. Sin embargo, la interpretación del Congreso pretendía que el ingeniero Fujimori llegue a cumplir quince años, obviando el primer mandato presidencial (1990-1995) para efectuar el respectivo cómputo. Se vulneraba así lo dispuesto por el artículo 112 de la Constitución.

Incluso, el 14 de enero de 1997, antes que se publicara la decisión del Tribunal, cuarenta congresistas oficialistas trataron de presionar al referido órgano dirigiéndole una carta notarial –requisito previo para iniciar una acción de cumplimiento– conminándolo a que declare “fundada o infundada la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ley 26657, por el Colegio de Abogados de Lima, y (pronunciarse) expresamente sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad”, sin emitir “ninguna ‘declaración’ de inaplicabilidad que constituiría una eminente amenaza contra derechos fundamentales y políticos consagrados en la Constitución, así como abuso de autoridad, al asumir el Tribunal facultades no previstas por su Ley Orgánica”¹⁴.

Los magistrados destituidos luego de agotar los recursos internos acudieron a la Comisión Interamericana y ésta llevó el caso a la Corte Interamericana. Sin embargo, luego de asumir la presidencia del Congreso, en noviembre del 2000, en el marco de una crisis política, el doctor Valentín Paniagua sometió a debate ante el pleno del Congreso la resolución legislativa que permitió la restitución de la doctora Delia Revoredo y los doctores Manuel Aguirre Roca y Guillermo Rey Terry como magistrados del Tribunal Constitucional. De esta manera, a

¹³ Uno de los congresistas que tuvo una activa participación en la acusación constitucional de los referidos magistrados fue Enrique Chirinos Soto, cuyos vínculos con el asesor Montesinos se hicieron visibles con la divulgación de un video el 10 de octubre del 2001 que daba cuenta de una reunión realizada el 3 de diciembre de 1999, donde le solicitaba ir en la lista parlamentaria del ingeniero Fujimori. En la transcripción, Chirinos Soto manifestaba al asesor: “Donde tú me has llamado, yo he estado (...) El Tribunal ... me tiré al Tribunal Constitucional”. Ante la pregunta de Montesinos sobre si se arrepentía de ello, respondió el entonces congresista “No. Yo feliz” (Diario Liberación, Lima 11 de octubre de 2001, p.6)

¹⁴ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso Tribunal Constitucional, sentencia de 31 de enero de 2001.

través de la Resolución Legislativa 007-2000-CR, de 17 de noviembre de 2000, aprobada por 57 votos a favor, 6 en contra y 5 abstenciones, se dejaba sin efecto tan arbitraria destitución.

Ello no impidió que la Corte Interamericana se pronuncie sobre el particular en su sentencia de 31 de enero de 2001 en la cual consideró que el Estado violó, en perjuicio de Manuel Aguirre Roca, Guillermo Rey Terry y Delia Revoredo Marsano, el derecho a las garantías judiciales y el derecho a la protección judicial consagrados en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Asimismo, dispuso que el Estado ordene una investigación para determinar las personas responsables de las violaciones de los derechos humanos a que se ha hecho referencia en su Sentencia, así como divulgar públicamente los resultados de dicha investigación y sancionar a los responsables.

En definitiva, la influencia de intereses políticos y la presencia de actos de corrupción se ha podido apreciar en aquellos casos que han involucrado directa o indirectamente a sectores gubernamentales o intereses económicos¹⁵. Esta influencia política se pudo notar cuando la Corte Suprema de la República declaró fundadas sendas demandas de amparo interpuestas contra los magistrados del Tribunal Constitucional que declararon inaplicable la "ley de interpretación auténtica" para favorecer la candidatura del ingeniero Fujimori. Nos referimos a las demandas de amparo presentadas por una congresista del partido de gobierno -la señora Martha Chávez- y por un particular asiduo a presentar demandas de esta naturaleza -el señor Santiago Sanguinetti¹⁶-. La Sala Constitucional de la Corte Suprema las declaró fundadas a través de las sentencias de fechas 19 (Exp. N° 303-97) y 30 de diciembre de 1997 (Exp. N° 321-97).

Otro caso de especial relevancia fue el proceso de amparo iniciado a favor del señor Baruch Ivcher Bronstein (Expediente N° 112-98-AA/TC), resuelto por el Tribunal Constitucional el 24 de abril de 1998. Como se sabe, mediante un acto administrativo -una Resolución Directoral dictada el 11 de julio de 1997- el Director General de Migraciones y Naturalización dejó sin efecto el título de nacionalidad del señor Ivcher, lo cual en los hechos significaba que dicha persona perdía la nacionalidad peruana. Como consecuencia de ello perdió, también, la conducción del canal 2 -"Frecuencia Latina"-, del cual era accionista mayoritario. Dicho medio televisivo se había caracterizado por su posición crítica y sus investigaciones sobre derechos humanos que comprometían a funcionarios del gobierno. Ante esta situación hubiera sido lógico que la

¹⁵ Un caso que motivó la investigación penal de los jueces y de la parte involucrada fue el proceso de amparo presentado por los representantes de la fábrica "Lucchetti" contra la Municipalidad de Lima, pues en un video se pudieron apreciar los tratos que tuvieron con el asesor Montesinos para obtener resultados favorables en sus procesos.

¹⁶ EL PERUANO, "Jurisprudencia", Lima, 10 de noviembre de 1998, pp.3115-3116. La sentencia recaída en el Exp. N° 321-97 tiene el mismo contenido.

demanda de amparo planteada fuera acogida por los tribunales y de tal modo le sea restituido el pleno goce de sus derechos al señor Ivcher. Sin embargo, el Poder Judicial –en sus dos instancias– desestimó la demanda interpuesta y el Tribunal Constitucional la declaró improcedente, pues consideró que el demandante debió agotar previamente la vía administrativa¹⁷. Por ello, el señor Ivcher acudió a la Comisión Interamericana y luego ésta llevó el caso a la Corte, la cual con fecha 6 de febrero de 2001 dictó sentencia reconociendo que el Estado peruano había vulnerado sus derechos fundamentales.

A todo lo anterior, puede agregarse que la jurisdicción constitucional nacional se ha caracterizado por la primacía de interpretaciones literales, legalistas y de escaso desarrollo argumentativo. A esto se ha unido la falta de unidad de criterio jurisprudencial entre el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional.

Sin perjuicio de lo antes indicado, existen algunos criterios fijados por la jurisprudencia que es importante resaltar. Por un lado, haber establecido la procedencia del hábeas corpus frente a las resoluciones de los tribunales militares cuando juzgan a personas sin tener competencia para ello, la precisión de los alcances de la libertad individual y la prohibición de detenciones arbitrarias, así como los alcances del debido proceso en sede jurisdiccional y administrativa. Pese a ello, se han presentado situaciones en las cuales la realidad desconocía lo fijado por la jurisprudencia. Un claro ejemplo ocurrió con motivo del incumplimiento de una sentencia que declaró fundada una demanda de hábeas corpus contra el Consejo Supremo de Justicia Militar, la cual sólo se acató en virtud de una sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos con fecha 29 de septiembre de 1999 (caso Gustavo Cesti Hurtado).

A partir de lo expuesto, podemos afirmar que el funcionamiento de la jurisdicción constitucional peruana en los últimos años no ha contribuido al fortalecimiento de la institucionalidad democrática en el país. De esta manera, los desafíos para el futuro pasan por tratar de lograr que la jurisdicción constitucional pueda servir como decisivo motor que aporte en la construcción de un Estado democrático en el Perú. Precisamente, en esta nueva etapa democrática se requiere fortalecer el modelo diseñado por la Constitución incorporando las reformas necesarias.

2. Las propuestas de reforma constitucional

Mediante Decreto Supremo N° 018-2001-JUS, de 26 de mayo de 2001, el gobierno de transición presidido por el doctor Valentín Paniagua dispuso la creación de la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional

¹⁷ EL PERUANO, "Garantías Constitucionales", Lima, 5 de junio de 1998, pp.865-866

que estuvo integrada por veintiocho especialistas designados mediante Resolución Suprema N° 232-2001-JUS, de 31 de mayo, y presidida por el entonces ministro de Justicia, doctor Diego García-Sayán.

La referida Comisión tuvo por objetivo elaborar, en el breve plazo establecido, un informe en el que se formulen las bases para una reforma constitucional, así como plantear los posibles procedimientos para llevarlas a cabo. Dicho informe se entregó al Presidente de la República el 16 de julio del 2001. Este a su vez entregó el citado documento al Presidente del Congreso de la República, doctor Carlos Ferrero Costa. En la parte referida a la jurisdicción constitucional, el informe de la Comisión formuló las propuestas que resumimos a continuación¹⁸.

2.1. Denominación técnicamente más apropiada

La Comisión ha sugerido cambiar la expresión "garantías constitucionales" por la de "procesos constitucionales" por ser técnicamente más apropiada. Y es que en realidad las garantías son los instrumentos jurisdiccionales a través de los cuales se defiende la supremacía constitucional o los derechos fundamentales, en otras palabras, se trata de verdaderos procesos constitucionales.

Estos procesos son objeto de estudio de una disciplina que paulatinamente viene consolidando su autonomía respecto del derecho material, nos referimos al Derecho Procesal Constitucional. De esta manera, sólo en un sentido no estrictamente procesal, se entiende que la Carta de 1993 haya empleado una terminología distinta para identificarlos -los denomina acciones o como se ha visto garantías-, lo cual ciertamente no es la expresión técnicamente más adecuada.

Por tales razones, se considera que una ley orgánica debe regular el ejercicio de los procesos constitucionales, los órganos jurisdiccionales ante los que se presentan, así como los efectos de la declaración de inconstitucionalidad o ilegalidad de las normas. Dicha ley, se sugiere, podría ser un Código Procesal Constitucional en cuya elaboración se deberá acudir a la teoría general del proceso.

2.2. Mantener los procesos previstos por la Carta de 1993 salvo la acción de cumplimiento

El informe propone mantener los procesos constitucionales de amparo, hábeas corpus y hábeas data destinados a la tutela de derechos fundamentales; así como los procesos de inconstitucionalidad y acción popular a fin de controlar las normas; y el conflicto de competencias al que se sugiere denominar proceso competencial.

Sin embargo, se propone excluir a la acción de cumplimiento prevista por la Constitución de 1993, pues en rigor no constituye un proceso constitucional en la medida que su finalidad específica no es la defensa de los derechos

¹⁸ MINISTERIO DE JUSTICIA, "Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional del Perú", Lima, julio, 2001

humanos o la supremacía constitucional, sino más bien el cumplimiento de actos administrativos y normas legales. Dicho proceso, en realidad, es una modalidad del contencioso administrativo, razón por la cual a través de dicha vía procesal deberían tutelarse tales pretensiones.

2.3. Modificaciones al proceso de amparo

Tratándose del proceso de amparo, se propone eliminar el segundo párrafo del artículo 200 inciso 2 de la Carta de 1993, según el cual aquel no procede contra normas legales o resoluciones judiciales emanadas de un procedimiento regular.

Y es que no se justifica efectuar a nivel constitucional una mención de tal naturaleza. Ella en todo caso debería desarrollarla la ley –como ahora lo hace la Ley 23506 tratándose de las resoluciones judiciales– o la jurisprudencia –que ha precisado que el amparo en ciertos supuestos procede contra normas legales–.

2.4. Modificaciones al proceso de hábeas data

Uno de los temas que fue objeto de discusión fue la subsistencia del hábeas data. La tesis que finalmente prosperó fue su mantenimiento pero mejorando sustantivamente el ámbito de los derechos protegidos, pues la Carta de 1993 no reguló adecuadamente el denominado derecho a la autodeterminación informativa o libertad informática.

En este sentido, se precisó que el hábeas data procede ante el hecho u omisión por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona que amenaza o vulnera los derechos de acceso a la información pública y a la protección de la persona frente a la información contenida en bancos de datos o registros informáticos.

2.5. Modificaciones a los procesos de control normativo

Asimismo, para el caso de la acción de inconstitucionalidad el informe sugiere ampliar el número de sujetos legitimados a fin de incluir a los partidos políticos y a las Universidades con más de treinta años de existencia.

Además, se propuso que para declarar la inconstitucionalidad de una norma se debe contar con la mitad más uno de los votos del número legal de miembros del Tribunal Constitucional –en la propuesta serían nueve– siempre y cuando no sean menos de cinco votos. En los restantes procesos bastaría la mayoría simple de votos.

Un tema que fue debatido pero que por diversas razones no prosperó fue la posibilidad de comprender dentro de la acción de inconstitucionalidad a la acción popular para que esta sea vista directamente por el Tribunal

Constitucional. Otro sector, en cambio, proponía excluir a la acción popular de la relación de procesos constitucionales, pues en rigor se trataba de un proceso contencioso de reglamentos –que en otros países así se denomina– y que debía ser resuelto por el Poder Judicial.

2.6. Vigencia de los procesos constitucionales durante regímenes de excepción

Uno de los pocos aportes de la Carta de 1993 fue precisar que durante los regímenes de excepción no se suspende el ejercicio de los procesos constitucionales (hábeas corpus, amparo y hábeas data) y que, por tanto, cuando se interponen respecto de derechos suspendidos, el órgano jurisdiccional competente debe evaluar la razonabilidad y proporcionalidad del acto restrictivo.

La propuesta de la Comisión considera que un dispositivo de esta naturaleza debe necesariamente mantenerse, pues el Perú ha atravesado en diversos momentos y por períodos prolongados situaciones de excepción que requerían de mecanismo judiciales de control para evitar los excesos cometidos por las autoridades.

2.7. Defensoría del Pueblo y procesos constitucionales

El informe propone el mantenimiento de la Defensoría del Pueblo, institución que no estuvo prevista por la Constitución de 1979, y que fue introducida por la Carta de 1993.

Si bien la Defensoría del Pueblo se caracteriza por ser una magistratura de persuasión, resulta importante dotarla de la legitimación para iniciar e intervenir en todos los procesos constitucionales, tal como lo plantean la Carta de 1993, la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo y sucede en experiencias cercanas como la española, colombiana y boliviana.

Se trata sin duda de una legitimación discrecional que dependerá del caso concreto para ver en qué momento interviene la Defensoría del Pueblo para activar los procesos constitucionales.

2.8. Subsistencia de un modelo dual de control constitucional

En relación a los órganos que resuelven los procesos constitucionales, se propone mantener un modelo dual de control de la constitucionalidad de las normas, es decir, el control difuso a cargo del Poder Judicial y el control concentrado en manos de un Tribunal Constitucional.

A la luz de la experiencia es indispensable dotar de la necesaria cuota de autonomía e independencia al Poder Judicial y al Tribunal Constitucional,

pues de lo contrario cualquier posibilidad de control quedará al margen de la realidad.

2.9. Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional se configura como un órgano constitucional autónomo al cual se califica como supremo intérprete de la Constitución. Tiene competencia en materia de tutela de derechos fundamentales, control de la constitucionalidad de las normas con rango de ley y resolución de conflictos de competencia.

Se propone ampliar el número de miembros a nueve magistrados. Ello permitiría la conformación de salas para resolver los procesos de amparo, hábeas corpus y hábeas data, pues la acción de inconstitucionalidad y los conflictos de competencia serían resueltos por el Pleno del Tribunal.

Además, se señala que los magistrados serían elegidos por el Congreso con el acuerdo de los dos tercios de sus miembros y a propuesta del Senado por un periodo de siete años sin posibilidad de ser reelectos. Asimismo, se disminuye la edad mínima para ser magistrado, pues se sugiere que sea de cuarenta años y se establece como requisito para ser magistrado contar con una clara trayectoria democrática, probada defensa de los derechos humanos, independencia en el desempeño de la labor judicial y/o calidades de jurista.

2.10. Derecho de acceso a la jurisdicción supranacional

Estrechamente ligada a la protección de los derechos reconocidos por la Constitución se encuentra la propuesta que reconoce que toda persona tiene derecho a dirigir peticiones o quejas ante los organismos internacionales creados para tales fines, a fin de solicitar la tutela de sus derechos fundamentales luego de haber agotado las vías internas.

Se agrega que es obligación del Estado adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento a las decisiones emanadas de los organismos internacionales a cuya competencia se encuentre sometido.

En definitiva, las mencionadas propuestas de reforma tratan de contribuir a mejorar el diseño constitucional para garantizar los derechos humanos y el principio de supremacía constitucional. Ciertamente, dependerá del Congreso de la República la decisión de revisar y debatir estas propuestas destinadas a fortalecer el modelo de jurisdicción constitucional en el Perú.

III. REFLEXIONES FINALES

En términos generales, la Constitución de 1993 mantiene el modelo de Jurisdicción Constitucional previsto por la Carta de 1979 efectuando algunos ajustes y modificaciones. En este sentido, los procesos o garantías constitucionales tomados de la Carta de 1979 han sido regulados imponiéndoles algunas restricciones, tal como ha sucedido con el amparo, y en otros casos se han introducido elementos positivos, v.g. su procedencia durante los regímenes de excepción. Los nuevos procesos incorporados son en ocasiones innecesarios, por ejemplo la acción de cumplimiento que puede ser reemplazada por el proceso contencioso administrativo.

Sin embargo, el modelo de Jurisdicción Constitucional previsto por la Carta de 1993 no funcionó idóneamente ni contribuyó a fortalecer la institucionalidad democrática. No se requiere mucho esfuerzo para darnos cuenta de lo que sucedía. El amparo, el hábeas corpus, el funcionamiento de un Tribunal Constitucional y del modelo de Jurisdicción Constitucional en su conjunto, no resultan gratos para regímenes que no son democráticos.

Por ello, resulta fundamental para un adecuado y eficaz control de los actos de los poderes públicos, contar con un órgano independiente e imparcial que proteja a las personas frente a sus excesos. Este cometido le corresponde a una reformada Jurisdicción Constitucional cuyo diseño debería tomar en cuenta las propuestas formuladas por la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional creada por Decreto Supremo N° 018-2001-JUS, de 26 de mayo de 2001. Consideramos que ello podría contribuir al fortalecimiento del modelo de Jurisdicción Constitucional y, consecuentemente, a la vigencia de la institucionalidad democrática y el respeto de los derechos humanos en el país.

