

ACTUALIDAD



CONSTITUCIONAL

ÍNDICE

INFORMES PRÁCTICOS	El reconocimiento del bloque de constitucionalidad en el ordenamiento jurídico peruano	137
	La inconstitucionalidad de atribuir a los jueces militares la competencia para conocer procesos constitucionales. A propósito de lo previsto en la Ley N° 28665	142
	El proceso de cumplimiento. Comentarios a partir de los criterios expuestos en la STC Exp. N° 0188-2005-PC/TC	145
ACTUALIDAD LEGISLATIVA	Cuadro de modificaciones y derogaciones del mes	149
	Cuadro de nuevas normas del mes	149
	Resumen legal constitucional	150
CASOS PRÁCTICOS Y CONSULTAS	¿Pueden presentarse demandas de amparo para cuestionar sentencias de inconstitucionalidad con efectos normativos?	151
	¿Pueden rastriarse las campañas electorales que se realicen exponiendo la integridad de las personas?	151
	¿Qué significa que el mandato no debe estar sujeto a "interpretación dispar" para que proceda la demanda de cumplimiento?	152
	Habeas corpus preventivo	153
JURISPRUDENCIA COMENTADA	Constitucionalidad de la barrera electoral y límites de las sentencias interpretativas	154
EXTRACTOS DE JURISPRUDENCIA	Derecho de asociación	167

El reconocimiento del bloque de constitucionalidad en el ordenamiento jurídico peruano

Carlos

HAKANSSON NIETO^(*)

SUMARIO:

I. El "bloque" en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional II. La asimilación del bloque de constitucionalidad en el ordenamiento jurídico peruano III. El bloque de constitucionalidad: triunfo del judicialismo frente al legalismo.

MARCO NORMATIVO:

- Constitución Política del Perú: arts. 31, 55, 66, 106; 200, inc. 4; IV OFT.
- Código Procesal Constitucional: arts. 75 y 79.

I. EL "BLOQUE" EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Tribunal Constitucional ha definido el concepto del bloque de constitucionalidad como aquellas normas "que se caracterizan por desarrollar y complementar los preceptos constitucionales relativos a los fines, estructura, organización y funcionamiento de los órganos y organismos

TEMA DE DISCUSIÓN

A decir del autor, existen fuentes del Derecho que gozan de jerarquía constitucional, las cuales forman un solo conjunto normativo con la Constitución denominado "bloque de constitucionalidad"; noción que es recogida actualmente en nuestro Código Procesal Constitucional. Respecto a este asunto, el autor explica el significado y las bondades de este concepto para el trabajo diario de los operadores judiciales en las materias que les concierne.

constitucionales, amén de precisar detalladamente las competencias y deberes funcionales de los titulares de estos, así como los derechos, deberes, cargas públicas y garantías básicas de los ciudadanos⁽¹⁾. En otras palabras, nos encontramos con un nuevo concepto cuyas consecuencias nos harán observar de

manera un tanto distinta el texto constitucional; es decir, dejamos de concebirlo

(*) Doctor en Derecho (Universidad de Navarra), Titular de la Cátedra Jean Monnet de Derecho Comunitario Europeo (Comisión Europea), Profesor de Derecho Constitucional y Derecho de Integración (Universidad de Píura).

(1) Cfr. Exp. N° 0013-2003-CC/TC (fundamento jurídico 10.5).

formalmente como un cuerpo de normas organizadas en un código, para reconocer más bien que existen determinadas fuentes del Derecho que también forman parte de una Constitución sin estar incorporadas entre sus disposiciones.

La utilidad práctica del "bloque de constitucionalidad" se percibe como una nueva herramienta del operador jurídico para interpretar las normas en función a las disposiciones constitucionales. De esta manera, nos encontramos ante un nuevo concepto que ha sido difundido por la doctrina francesa, entre otras instituciones provenientes de Europa continental⁽²⁾. Es por eso que a continuación ofrecemos las bondades de este concepto para el trabajo diario de los operadores judiciales en las materias que les conciernen; entre ellas podemos destacar que se trata de un medio para descubrir los vicios de constitucionalidad, un freno a los actos estatales arbitrarios, un parámetro de control de la constitucionalidad, así como una expresión de la fuerza normativa de la Constitución.

1. Un medio para descubrir los vicios de constitucionalidad

El máximo intérprete de la Carta Magna nos dice que el bloque se encuentra "(...) relacionando y armonizando la Constitución y el ordenamiento jurídico nacional, se puede entender como bloque de constitucionalidad todo el conjunto de disposiciones que deben ser tenidas en cuenta para apreciar los vicios de constitucionalidad de una ley sujeta a su control"⁽³⁾; precisamente, para poder apreciarlos el Tribunal deberá aplicar las normas constitucionales y demás preceptos del bloque a un caso particular y concreto. Es así que la labor del juez se convierte en declarativa, ya que se limitará a aplicar la norma constitucional o los otros preceptos que se encuentren directamente relacionados con ella⁽⁴⁾.

2. Un medio de control, o freno, a los actos estatales arbitrarios

Por otra parte, el máximo garante de los derechos humanos considera que el bloque de constitucionalidad también tiene como finalidad frenar el poder estatal cuando vulnera o amenaza la esfera de libertad de los ciudadanos. En ese sentido el Tribunal nos dice que "(...) los derechos constitucionales se constituyen en la forma más efectiva para proteger a la persona humana frente al ejercicio abusivo del poder, siendo evidente que los órganos del Estado no tienen derechos o facultades, por su propia naturaleza, sino competencias previstas y taxativamente señaladas por la Constitución y demás normas del bloque de constitucionalidad"⁽⁵⁾. Un ejemplo lo encontramos cuando el Tribunal realiza un análisis del contenido de la garantía institucional de la autonomía municipal, en dicha sentencia

el Tribunal confirma su opinión respecto a su significado diciéndonos que "(...) se garantiza a los gobiernos locales que se desenvuelvan (...) con plena libertad en los aspectos administrativos, económicos y políticos (entre ellos, los legislativos)"⁽⁶⁾. En otras palabras se garantiza que los gobiernos locales, en los asuntos que constitucionalmente les atañen, puedan desarrollar las potestades necesarias para garantizar su autogobierno.

No obstante lo anterior, el Tribunal añade que esta garantía "no debe confundirse con autarquía, pues desde el mismo momento en que aquella es reconocida por el ordenamiento jurídico, su desarrollo debe realizarse respetando este. Por ello, una primera regla para evaluar el ejercicio de la autonomía municipal es que su contenido nunca puede oponerse al principio de unidad, dado que, en un Estado unitario y descentralizado como el nuestro, la autonomía se considera como 'parte del todo', y solo vista desde esta perspectiva puede alcanzar su verdadera dimensión"⁽⁷⁾. De esta manera, siempre que esta garantía observe los principios de proporcionalidad y razonabilidad, resultará compatible con la Constitución y estará legítimamente incorporada al bloque de constitucionalidad.

3. El "bloque" como parámetro de control de la constitucionalidad

Como mencionamos, la existencia de normas fuera de la constitución formal que sirven como parámetros de la constitucionalidad tuvo su origen en el Derecho Constitucional francés con el nombre de bloque de constitucionalidad⁽⁸⁾. Si aplicamos esta teoría al Derecho Constitucional peruano observaremos que la finalidad del bloque es convertirse en un conjunto de fuentes que sirvan precisamente para determinar la conformidad de una norma con las disposiciones constitucionales.

El contenido de este "parámetro" también ha sido determinado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la cual nos dice que se encuentra "(...) integrado únicamente por la Constitución, que es la Ley Suprema del Estado. (...) No obstante, cabe ahora señalar que, en determinadas ocasiones, ese parámetro puede comprender a otras fuentes distintas de la Constitución y, en concreto, a determinadas fuentes con rango de ley, siempre que esa condición sea reclamada directamente por una disposición constitucional (v.g. la ley autoritativa en relación con el decreto legislativo). En tales casos, estas fuentes asumen la condición de "normas sobre la producción jurídica", en un doble sentido; por un lado, como "normas sobre la forma de la producción jurídica", esto es, cuando se les encarga la capacidad de condicionar el procedimiento de elaboración de otras fuentes que tienen su mismo rango; y, por

otro, como "normas sobre el contenido de la normación", es decir, cuando por encargo de la Constitución pueden limitar su contenido. Tal capacidad (de fuentes formalmente no constitucionales para integrar el parámetro), es lo que en el Derecho Constitucional Comparado se ha abordado bajo la denominación de "bloque de constitucionalidad" (así, en España) o de "normas interpuestas" (caso de Italia)⁽⁹⁾.

De esta manera, el Tribunal Constitucional ha señalado en reiterada jurisprudencia que para analizar cualquier demanda de inconstitucionalidad se debe partir de un determinado "canon interpretativo", el cual estará integrado por las normas de la Constitución y, en tanto que diversos tipos de normas desarrollen su contenido⁽¹⁰⁾. Un ejemplo lo encontramos en la sentencia N° 007-2003-AI/TC, en la cual el máximo intérprete de la Constitución nos dice que "[a]unque el hecho de considerar que los pedidos de información de los regidores no representan un derecho fundamental podría, dentro de una concepción formal, llevar a desestimar la demanda, argumentándose que estos no se encuentran expresamente previstos en la norma fundamental, tampoco es esa la posición que asume este Colegiado. Cabe, en todo caso, agregar que, aunque el pedido de información que aquí se discute no es una prerrogativa constitucional inmediatamente reconocida, sino, más bien, una innovación de la Ley Orgánica de Municipalidades, no existe mayor dificultad de asumirla como mediatamente constitucional en tanto parte integrante del bloque de constitucionalidad, confirmado por todas las normas constitucionales expedidas, sea para desarrollar los derechos fundamentales, sea para regular sistemáticamente las

(2) La idea de un bloque de constitucionalidad nos es nueva para la mentalidad anglosajona, dado que el constitucionalismo inglés carece de codificación a diferencia del resto de constituciones de Europa Continental. La expresión *bloc de constitutionnalité* se utilizó para designar el conjunto de normas que aplica el Consejo Constitucional francés para llevar a cabo el control previo de constitucionalidad de las leyes y reglamentos parlamentarios; véase en FAVOREU, Louis; RUBIO LLORENTE, Francisco, "El bloque de la constitucionalidad". Civitas, Madrid, 1991. Pág. 105.

(3) Cfr. Exp. N° 002-2005-PI/TC (fundamento jurídico 10); Exp. N° 3330-2004-AA/TC (fundamento jurídico 4).

(4) Cfr. Exp. N° 004-2004-CG/TC (fundamento jurídico 2).

(5) Cfr. Exp. N° 1777-2004-AA/TC.

(6) Cfr. Exp. N° 00053-2004-PI/TC.

(7) Véase Exp. N° 00053-2004-PI/TC.

(8) En el mismo sentido véase MANILL, Pablo Luis, "El bloque de constitucionalidad". La Ley, Buenos Aires, 2003. Pág. 300.

(9) Cfr. Exp. N° 007-2002-AI/TC (fundamento jurídico 5).

(10) Véase Exp. N° 3330-2004-AA/TC (fundamento jurídico 4).

instituciones u órganos de carácter constitucional, cómo ocurre en el presente caso".

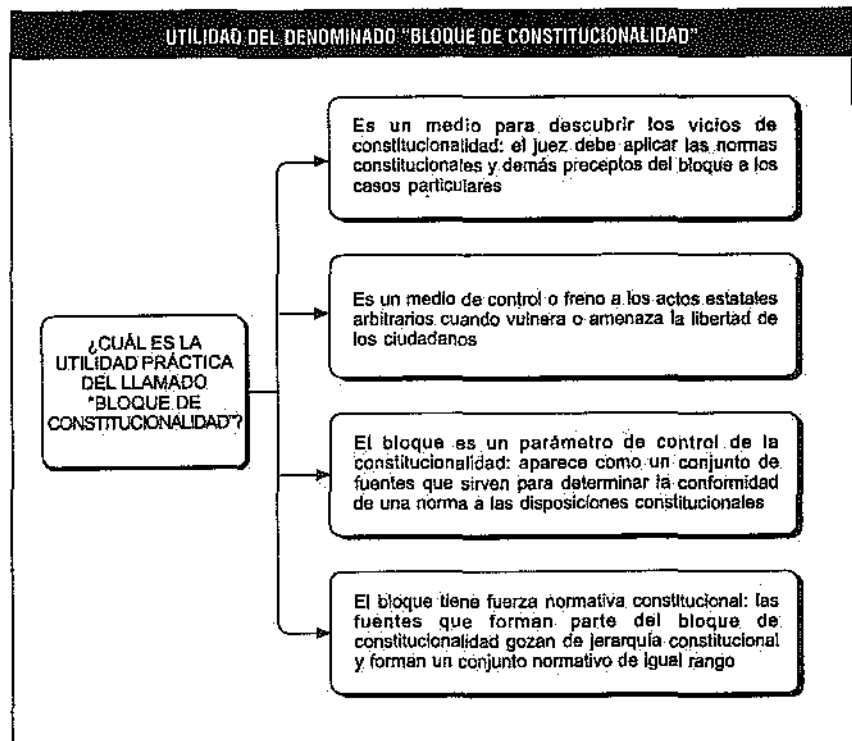
Finalmente, la jurisprudencia constitucional colombiana nos ha dado varias luces con relación a los instrumentos internacionales sobre derechos humanos y su integración en el bloque cuando nos dice que "la imperatividad de las normas humanitarias y su integración en el bloque de constitucionalidad implica que el Estado colombiano debe adaptar las normas de inferior jerarquía del orden jurídico interno a los contenidos del derecho internacional humanitario, con el fin de potenciar la realización material de tales valores"⁽¹¹⁾.

4. La fuerza normativa del bloque de constitucionalidad

Como una lógica consecuencia, podemos decir que las fuentes que forman parte del bloque de constitucionalidad también gozan de jerarquía constitucional formando así un conjunto normativo de igual rango. Las normas que integran el bloque son verdaderas fuentes de derecho, ya que, dado que su contenido opera como un conjunto de disposiciones básicas, también regulan la producción de las demás normas del ordenamiento jurídico. Todo ello significa que los jueces en sus sentencias, así como los demás sujetos de Derecho Público y Privado, deberán atenerse a sus prescripciones. De este modo, tanto el preámbulo como los principios, valores y reglas constitucionales se convierten en obligatorios de cumplimiento en el orden interno.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana determinó el grupo de normas que comparten la misma jerarquía de una constitución y que convierten a los contenidos del bloque no solo en un eje sino también en un factor de unidad y cohesión de la sociedad. Es por eso que la condición de ocupar con ellos la máxima jerarquía normativa obliga a toda la legislación interna para que no solo adapte su contenido sino que ajuste sus preceptos a los estatutos adoptados, pues de estos irradian toda su potestad sobre el ordenamiento normativo en su conjunto⁽¹²⁾.

Antes de culminar este apartado, debemos destacar que las disposiciones que integran el bloque cumplen tres finalidades para la jurisprudencia constitucional. En primer lugar, se trata de una regla de interpretación judicial de la Constitución para resolver las dudas que puedan suscitarse al momento de su aplicación. Segundo, contienen en sí misma una función integradora de la normativa cuando no exista norma directamente aplicable al caso, lo cual implica todo un ejercicio de interpretación judicial de la Constitución. Finalmente, en tercer lugar, el bloque de constitucionalidad se encargará de orientar las funciones del operador jurídico.



II. LA ASIMILACIÓN DEL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO PERUANO

La Constitución de 1993 no recoge expresamente el concepto de bloque de constitucionalidad; no obstante, el artículo 79 del Código Procesal Constitucional establece como principios de interpretación que "[p]ara apreciar la validez constitucional de las normas el Tribunal Constitucional considerará, además de las normas constitucionales, las leyes que, dentro del marco constitucional, se hayan dictado para determinar la competencia o las atribuciones de los órganos del Estado o el ejercicio de los derechos fundamentales de la persona"; un artículo inspirado en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional español⁽¹³⁾, el cual da lugar a las llamadas "normas interpuestas", es decir, aquellas a las que la propia Carta Magna atribuye la función de condicionar la creación de otras normas que son de su mismo rango⁽¹⁴⁾.

Sin embargo, la asimilación de un bloque de constitucionalidad planteó al comienzo algunos problemas teóricos. El primero de ellos fue determinar si sus componentes se encuentran al mismo nivel que la Constitución y si son capaces de integrarse plenamente en ella; es decir, si pueden identificarse tanto como la misma Constitución. El segundo problema se basa en su función como herramienta para determinar la constitucionalidad de las normas.

1. La jerarquía constitucional de los componentes del bloque de constitucionalidad

En el caso peruano el artículo 200, inci-

so 4, de la Constitución de 1993, que reconoce el proceso de inconstitucionalidad, establece la relación de normas que también tienen rango de ley. Nos estamos refiriendo a los decretos legislativos, de urgencia, tratados, el reglamento del Congreso, así como las normas regionales de carácter general y las ordenanzas municipales; podemos apreciar que todas ellas, pese a que se dispone que gozan de igual rango legal, pueden albergar en su contenido disposiciones que pertenezcan al bloque de constitucionalidad, al momento de evaluar si una norma es conforme o no con la Ley Fundamental. Expliquémoslo detalladamente:

a) Las leyes orgánicas

El principio de supremacía y el reglamentismo no exime a la Constitución peruana-

(11) Cfr. Sentencia de la Corte Constitucional colombiana C-226/95. En el mismo sentido, la Corte Constitucional colombiana se pronunció en una resolución posterior cuando sostuvo que el derecho interno debía guardar armonía con los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de tal modo que las organizaciones competentes del Estado deben realizar su concordancia con la legislación interna. La sentencia nos dice al respecto que "Colombia es miembro de un gran número de organizaciones internacionales que buscan la protección y garantía de los derechos humanos —entre ellas, la OIT—; las obligaciones que ha contraído en ese ámbito son exigibles por partida triple: pueden reclamarlas organizaciones como tales (en virtud del tratado constitutivo), los Estados y, lo más importante, los individuos, como se explicó anteriormente. En cualquiera de los casos es el Estado el llamado a corregir lo que, en su orden interno, contradiga el propósito y fin de los acuerdos internacionales, y él es responsable por el cumplimiento del tratado en todo el territorio"; cfr. sentencia T-568/99.

(12) Cfr. Sentencia de la Corte Constitucional colombiana N° C-531/93.

(13) Véase el artículo 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional español.

(14) Véase DE OTTO, Ignacio. "Derecho Constitucional. Sistema de fuentes". Ariel, Barcelona, 1998, Págs. 94-95.

na de recurrir a la legislación para desarrollar sus instituciones. Una función importante en este desarrollo le corresponde a las leyes orgánicas. Al respecto, el artículo 106 de la Constitución nos dice que "[m]ediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como también las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución". La Carta de 1993 ha extendido la reserva orgánica al desarrollo de preceptos referidos al ejercicio de ciertos derechos o de determinadas actividades sectoriales. Así, es materia de este tipo de ley las condiciones y procedimientos relativos al derecho a participar en los asuntos públicos⁽¹⁵⁾, las condiciones para la utilización de los recursos naturales y de su otorgamiento a los particulares⁽¹⁶⁾, la regulación del ejercicio de las garantías constitucionales y de los efectos de la declaración de inconstitucionalidad de las normas. Es por eso que por medio de las leyes orgánicas se regulan las instituciones previstas en la Constitución y que forman parte del bloque de constitucionalidad. Vemos así que las leyes orgánicas cumplen el papel de regular las instituciones previstas en la Carta de 1993, es por eso que el operador judicial no podría prescindir de ellas al momento de interpretar la conformidad de una norma con la Constitución peruana.

b) Los tratados internacionales sobre derechos humanos

El contenido de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos también integra el bloque de constitucionalidad. La cuarta disposición final y transitoria de la Constitución establece una pauta de interpretación para los operadores del Derecho cuando dispone que "[l]as normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú". Hoy en día las relaciones de los tratados con las Constituciones no se limitan a la posición que ocupan los primeros en la conocida pirámide normativa. Si dirigimos la mirada hacia una perspectiva más constitucional que estatal, veremos que dichas relaciones son más estrechas de lo que parecen a simple vista y que se vinculan al llamado bloque de la constitucionalidad⁽¹⁷⁾. En efecto, si somos realistas, constataremos que una Constitución difícilmente podrá agotarse en un código; y es que con el paso del tiempo no se le terminará de comprender si no tenemos en cuenta, por ejemplo, que los tratados internacionales sobre derechos humanos complementan el catálogo de derechos y libertades de las Constituciones codificadas, porque forman parte del Derecho nacional. De este modo, los jueces también podrían invocar sus disposiciones para

proteger la dignidad, la libertad, la igualdad, y la participación de los ciudadanos, entre otros derechos. Por eso, el bloque de la constitucionalidad nos enseña, además, que los tratados internacionales sobre derechos humanos también forman parte de la Constitución, aunque esta no lo diga expresamente.

c) El reglamento parlamentario

La Constitución de 1993 establece que el Parlamento peruano elabora y aprueba su reglamento⁽¹⁸⁾. A pesar de que solo será aplicado en el interior del hemiciclo⁽¹⁹⁾, el mismo artículo añade que el reglamento tendrá fuerza de ley. La explicación es la siguiente: durante la vigencia de la Constitución de 1979, la omisión de la Carta Magna y de los reglamentos de las cámaras legislativas respecto de su posición en la jerarquía de normas motivó la preocupación de la doctrina⁽²⁰⁾. En ese sentido, la mención constitucional de que el reglamento parlamentario tiene fuerza de ley es fruto de la experiencia y, a su vez, el punto final de aquella polémica. De esta manera, además de las normas constitucionales que regulan las funciones del Parlamento peruano, también deberá considerarse aquellas que, dentro del marco constitucional, se hayan dictado para determinar la competencia de este órgano estatal.

d) Las normas regionales de carácter general

El proceso de regionalización también ha dado lugar a una importante producción de normas de carácter general; podemos citar como ejemplos: la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales y la Ley de Demarcación Territorial, entre otras⁽²¹⁾. Todas ellas buscarán promover junto con la Carta Magna el desarrollo de las regiones aprovechando sus recursos a través de un desarrollo sostenible, para realizar la necesaria reforma del Estado, transfiriendo progresivamente competencias, recursos y responsabilidades hacia los gobiernos locales y regionales en aplicación del principio de subsidiariedad. Además, buscarán impulsar la democracia representativa, el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, incorporando en los gobiernos regionales y locales las normas y procedimientos que hagan posible la transparencia, la concertación así como la creación de partidos regionales para resolver los problemas locales.

A diferencia de un proceso federal, la Constitución peruana no transfiere las competencias del Estado central a las regiones sino que remite ese reparto a las normas especiales de descentralización convirtiéndose así en una materia reservada. De esta manera, tanto la legislación estatal como las normas regionales deberán ajustarse a lo dispuesto en ese conjunto legal que cumple el cometido de configurar el proceso de regionalización en el marco constitucio-

nal⁽²²⁾. Es por eso que los operadores judiciales también deberán tener en cuenta las normas regionales de carácter general dentro del bloque al momento de interpretar la conformidad de una norma con la Constitución.

e) Las ordenanzas municipales

Las municipalidades como órganos creados por la propia Constitución, son regulados por esta en sus características, composición, facultades, procedimientos de elección y competencias. Es su ley orgánica la que le brinda su normativa complementando las disposiciones constitucionales; por lo tanto, el bloque de constitucionalidad estará conformado por las normas sobre municipalidades contenidas en la Constitución de 1993 y los preceptos contenidos en la Ley Orgánica de Municipalidades, para el análisis de las normas que afectan las competencias y el fuero municipal⁽²³⁾. En ese sentido, toda la legislación estatal que recorte competencias a las municipalidades tiene un carácter inconstitucional que lleva el nombre de despojo normativo⁽²⁴⁾.

2. El contenido del parámetro de control o bloque de constitucionalidad

Con relación al contenido de los parámetros de control del bloque de constitucionalidad, descubrimos que existen dos grupos diferenciados pero que se complementan. El primero equivaldría a un llamado grupo duro o rígido. Nos estamos refiriendo concretamente a las leyes orgánicas del Poder Judicial⁽²⁵⁾, Tribunal

(15) Véase el artículo 31 de la Constitución peruana de 1993.

(16) Véase el artículo 66 de la Constitución peruana de 1993.

(17) Sobre el bloque de la Constitucionalidad y la recepción del Derecho Internacional véase MANILLI, Pablo Luis. "El Bloque de Constitucionalidad, la recepción del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el Derecho Constitucional argentino". La Ley, Buenos Aires, 2003.

(18) Artículo 94 de la Constitución peruana de 1993.

(19) No obstante, el reglamento puede tener efectos respecto de terceros cuando los parlamentarios citan a un particular para declarar ante una comisión de investigación.

(20) En ese sentido, Melo sostiene que la importancia de esa mención "(...) deriva principalmente por el lugar preeminente en la jerarquía de las normas, porque si no son una ley formal, sirven para la tramitación y aprobación de las leyes, por lo que si en la jerarquía real de las fuentes ocupan un lugar inferior a la Constitución, de hecho son superiores al de las ordinarias"; cf. MELO, Jorge. "Control parlamentario". En: *La Constitución de 1979 y sus problemas de aplicación*. Cultural Gucco. Lima, 1987. Págs. 539-540.

(21) Véanse las Leyes N°s. 27783, 27867 y 27795, respectivamente.

(22) En el mismo sentido DE OTTO. Op. cit. Pág. 95.

(23) BLUME FORTINI, Ernesto (compilador). "El rango de ley de las ordenanzas municipales en la Constitución de 1993". Municipalidad de Lima Metropolitana. Lima, 1997. Pág. 34.

(24) Véase BLUME. Op. cit. Págs. 34-45.

(25) Que conforme se aprecia de los autos, la resolución administrativa que cuestiona al demandante se ha limitado a establecer un nuevo radio urbano judicial para iguales, situación que a juicio de este Colegiado no vulnera de ninguna forma el derecho al debido proceso desde que tal facultad se encuentra expresamente prevista por el inciso 11) del artículo 96 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, norma esta que forma parte del llamado "bloque de constitucionalidad"; véase el Exp. N° 2483-2002-AA/TC.

Constitucional, reglamento parlamentario, ley del Ejecutivo, Defensor Del Pueblo, Código Procesal Constitucional, así como los tratados internacionales sobre derechos humanos⁽²⁶⁾, la jurisprudencia en materia constitucional, y las normas relativas a la descentralización política, por guardar una íntima relación con la Constitución. El segundo grupo de normas tendría un carácter más flexible, ya que estaría conformado por aquellas fuentes que guardan una relación más estrecha con la Carta Magna, pero además con aquellas normas cuya constitucionalidad se cuestiona.

De esta manera, el Tribunal Constitucional al momento de calificar una norma como constitucional o no, primero deberá tener a mano aquel cuerpo de normas determinadas cuya relación intrínseca con la Carta Magna sea necesaria antes de realizar un juicio de valor; no obstante, su razonamiento jurídico también deberá estar acompañado de otras normas, determinables, que sirvan a la Norma Fundamental para analizar —en el caso concreto— la conformidad de una norma con la Constitución⁽²⁷⁾.

En el mismo sentido, el artículo 79 del Código Procesal Constitucional como principio de interpretación, el cual nos dice que "(...) para apreciar la validez constitucional de las normas el Tribunal Constitucional considerará, además de las normas constitucionales, las leyes que, dentro del marco constitucional, se hayan dictado para determinar la competencia o las atribuciones de los órganos del Estado o el ejercicio de los derechos fundamentales de la persona"⁽²⁸⁾. De este modo, se puede deducir que las eventuales infracciones directas a las normas que conforman el parámetro de constitucionalidad determinan, a su vez, unas afectaciones de carácter indirecto a la jerarquía normativa de la Constitución, como así lo prevé el artículo 75 del Código Procesal Constitucional.

La idea de dos grupos distinguibles dentro del bloque, pero no por ello de desigual jerarquía, también ha sido propuesta por la jurisprudencia colombiana cuando nos dice que "(...) resulta posible distinguir dos sentidos del concepto de bloque de constitucionalidad. En un primer sentido de la noción, que podría denominarse bloque de constitucionalidad *strictu sensu*, se ha considerado que se encuentra conformado por aquellos principios y normas de valor constitucional, los que se reducen al texto de la Constitución propiamente dicha y a los tratados internacionales que consagren derechos humanos cuya limitación se encuentre prohibida durante los estados de excepción (artículo 93 de la Constitución colombiana). Más recientemente, la Corte ha adoptado una noción *lato sensu* del bloque de constitucionalidad, según la cual aquel estaría compuesto por todas aquellas normas, de diversa jerarquía,

que sirven como parámetro para llevar a cabo el control de constitucionalidad de la legislación"⁽²⁹⁾. De esta manera, conforme con esta acepción, el bloque de constitucionalidad estará conformado no solo por el articulado de la Constitución colombiana sino, además, por los tratados internacionales sobre derechos humanos, por las leyes orgánicas y, en algunos casos, por las leyes estatutarias.

III. EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD: TRIUNFO DEL JUDICIALISMO FRENTE AL LEGALISMO

La teoría del bloque de constitucionalidad se presenta, por lo menos para los herederos de los sistemas europeos continentales, como una novedosa manera de reconocer a la Constitución; es decir, que si bien el objetivo del constituyente francés fue no perder de vista y mantener vigentes ciertos documentos que son parte de su historia y que fueron legados al mundo⁽³⁰⁾, en el resto de Europa continental la conformación del bloque respondió a la voluntad de enriquecer la Constitución formal con la aprobación y ratificación de los instrumentos internacionales que reconocen derechos humanos⁽³¹⁾.

El contenido del bloque de constitucionalidad condiciona la producción del Derecho interno; a tal punto, que también deberíamos considerar a la jurisprudencia. De esta manera tenemos que no solo el productor del Derecho Positivo, parlamento y gobierno, sino también el ejecutor de la norma y su intérprete autorizado, los jueces, tienen el deber de enriquecer su contenido, ya que en ello reside también la validez jurídica de sus actuaciones. En cualquier sistema jurídico todos los operadores del Derecho deberán concebir a la Constitución como una primera premisa al momento de tomar una decisión en torno a la constitucionalidad de una norma⁽³²⁾; por lo tanto, si partimos de la base que las normas que integran el bloque poseen igual jerarquía con la Carta Magna, entonces es posible aplicar los siguientes criterios al momento de realizar un examen de constitucionalidad:

- 1) Como la Constitución es la Ley Fundamental, se deben examinar todas las normas para comprobar si son o no conformes con ella.
- 2) Se debe interpretar la Constitución de acuerdo con el criterio de unidad de todas sus disposiciones y preceptos, pues, por principio, no caben contradicciones internas.

Sin embargo, pensamos que tampoco hay que perder de vista que la invocación por la jurisprudencia de un bloque de constitucionalidad solo ha sido posible gracias a una visión judicialista del Derecho; es decir, a la labor que vienen cumpliendo los tribunales constitucionales que, al interpretar la carta magna, descubren que su formato codificado es

solo una introducción, importante, fundamental, pero que no se agota en el texto, ya que, para una cabal interpretación de los actos estatales es necesario analizar un cuerpo de normas que directa e indirectamente nos ayuden a descubrir el contenido de sus acciones, especialmente las normas que se dictan bajo el Estado de Derecho. Finalmente, notamos que la concepción teórica del bloque de constitucionalidad está revestida de toda una terminología legal, proveniente de las canteras del positivismo, que no solo opaca su naturaleza íntimamente anglosajona, sino que hará difícil que un sector de la doctrina entienda la progresiva incorporación al bloque de determinada jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En otras palabras, pensamos que se trata de un nuevo capítulo de la pugna entre legalistas y judicialistas. No se lo pierdan.

(26) Con relación a los derechos el Tribunal nos dice que "[l]a noción de "sustento constitucional directo" a que hace referencia el artículo 38 del Código Procesal Constitucional, no se reduce a una tutela normativa del texto constitucional formal. Alude, antes bien, a una protección de la Constitución en sentido material (*pro homine*), en el que se integra la Norma Fundamental con los tratados de derechos humanos, tanto a nivel positivo (artículo 55 de la Constitución), como a nivel interpretativo (Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución); y con las disposiciones legales que desarrollan directamente el contenido esencial de los derechos fundamentales que así lo requieran. Tales disposiciones conforman el denominado canon de control constitucional o "bloque de constitucionalidad".

(27) Un ejemplo lo encontramos en Exp. N° 3330-2004-AA/TC donde el Tribunal analiza las principales normas que se utilizarán respecto al desarrollo constitucional y que formarían parte del parámetro de constitucionalidad, así como aquellas que si bien no son de aplicación al caso concreto, por ser ilustrativas de la situación actual, se hizo una especial referencia: "a) Sobre las competencias municipales en general, la Ley N° 23853, Ley Orgánica de Municipalidades, de 1984; el Decreto Legislativo N° 776, de 1993; en la actualidad, la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, de 2003. b) Sobre los procedimientos administrativos de otorgamiento de licencia, el Decreto Legislativo N° 705, Ley de Promoción de Microempresas y Pequeñas Empresas, de 1991 (aplicable especialmente para la licencia de funcionamiento provisional); el Decreto Legislativo N° 720, de 1992; la Ordenanza 235-MML, ordenanza que reglamenta el funcionamiento de establecimientos públicos de esparcimiento (baile, recreación y diversión denominados salones de baile, discotecas y/o similares, *grill, boîte*) en el Cercado de Lima, de 1999; la Ley N° 27268, Ley General de la Paquetaria y Microempresa, de 2000; la Ordenanza N° 282-MML, ordenanza que regula el otorgamiento de Licencia de Apertura de Establecimiento, Certificados de Aptitud del Local y de Calidad del Negocio, del 2000; en la actualidad, Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, del 2001; la Ley N° 28015, Ley de promoción y formalización de la micro y pequeña empresa, de 2003.

c) Sobre la protección de los niños y adolescentes, Declaración de los Derechos del Niño, de 1959; la Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989; la Ley N° 27337, Código de los Niños y Adolescentes, de 2000.

Sobre el control de la salud y salubridad, la Ordenanza N° 015-MML, Ordenanza para la supresión y limitación de los ruidos nocivos y molestos, de 1986; el Decreto Legislativo N° 613, Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, de 1990; la Ley N° 26842, Ley General de Salud, de 1997; el Decreto Supremo N° 007-98-SA, Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas, de 1998".

(28) Cfr. Exp N° 1417-2005-AA/TC.

(29) Cfr. Sentencia de la Corte Constitucional colombiana N° C-191/98.

(30) Nos estamos refiriendo a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y al preámbulo de la Constitución francesa de 1946 que reconoce los derechos sociales.

(31) En el mismo sentido véase MANILÍ. Op. cit. Pág. 301.

(32) Véase DE OTTO. Op. cit. Pág. 76.