

[Imprimir](#) | [Regresar](#)

Diario de los
Debates

PRIMERA LEGISLATURA ORDINARIA DE 2005
16.ª SESIÓN

(Matinal)

Jueves 03 de noviembre de 2005

Tema:
Modificación del Código Procesal Constitucional y procesos constitucionales

El RELATOR da lectura:

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído en los proyectos de ley núms. 13648, 13661, 13664, 13671 y 13919/2005-CR, mediante el cual se propone modificar el artículo 5°, numeral 8, de la Ley N.º 28237, Código Procesal Constitucional, disponiendo que no proceden los procesos constitucionales cuando se cuestionen las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones en materias electorales, de referéndum o de otro tipo de consultas populares, bajo responsabilidad. Al respecto, existe un dictamen en minoría presentado por los congresistas Amprimo Plá, Lescano Ancieta, Díez Canseco Cisneros y Benítez Rivas(*)

El señor PRESIDENTE (Eduardo Carhuaricra Meza).— Antes de la respectiva sustentación, vamos a expresar, en nombre de la Mesa Directiva del Congreso de la República, el saludo a los integrantes de la promoción del Colegio Adventista Túpac Amaru, de Juliaca, departamento de Puno. Ellos están presentes por invitación de la congresista Rosa Yanarico. Bienvenidos.

(Aplausos.)

Se inicia la sustentación el texto sustitutorio, contenido en el dictamen en mayoría de la Comisión de Constitución y Reglamento, de los proyectos de ley núms. 13648, 13661, 13664, 13671 y 13919.

En este caso, existe también un dictamen en minoría que en su oportunidad será sustentado.

El señor AMPRIMO PLÁ (AN).— Le agradezco, Presidente.

La Constitución —cuarta disposición final—, no la doctrina, establece, respecto a los derechos humanos, lo siguiente: "Las 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".

Esto no es doctrina; es una ley que obliga al Estado peruano a cumplir las interpretaciones que, en materia de derechos humanos, establezcan los tratados internacionales y las cortes internacionales, a las cuales el Perú se ha sometido. Esto no es doctrina ni es cuento, sino es una norma contenida en la Constitución.

Los tratados internacionales de derechos humanos establecen, además, que cuando la Corte Interamericana falla un caso sobre interpretación de los alcances de derechos humanos, esa interpretación es vinculante y obligatoria para el Estado parte.

En el Perú hemos optado por un régimen dual de control constitucional. Por un lado, tenemos el control disperso o difuso, a cargo del Poder Judicial. Según este control, si un juez considera que la aplicación de una norma o de una resolución puede vulnerar un derecho fundamental reconocido, la inaplica. Es decir, si un juez considera que una ley dada por el Congreso transgrede en su aplicación un derecho fundamental, la inaplica y no rige para este procedimiento.

Por otro lado, tenemos el control concentrado, a cargo del Tribunal Constitucional, que es un órgano único que puede dejar sin efecto, o puede sacar del ordenamiento jurídico, una ley dada por el Congreso.

Por lo tanto, las leyes que da el Congreso de la República están sujetas a control por parte del Poder Judicial, vía el control disperso; y por parte del Tribunal Constitucional, vía el control concertado. En este último caso, el fallo del Tribunal incluso tiene efectos derogatorios de la norma.

Así que no estamos ante un Congreso que es el primer poder del Estado y hace lo que quiere. No, señores. Estamos ante un sistema jurídico de Estado de derecho en el cual hemos creado un control a cargo tanto del Poder Judicial como del Tribunal Constitucional.

Y una cuestión fundamental en todo Estado democrático de derecho es la división de poderes y el control del poder; porque no hay poder absoluto, ni ningún organismo podría, ejercido su poder, violar y vulnerar un derecho fundamental.

No se trata de ley especial o ley general; porque debo decir que toda la legislación establece que en caso de incompatibilidad entre una norma protectora de derechos humanos y una norma de rango inferior, prima la norma protectora de derechos humanos.

Entonces, teniendo en cuenta que la Constitución es una obra perfectible, porque es una obra que tiene errores y contradicciones —más aún la actual Constitución, que sabemos que tuvo un espíritu determinado por quienes la hicieron—, hay que interpretarla en forma armónica, y no en forma aislada o inconexa.

Por ejemplo, la Constitución establece la garantía de la cosa juzgada. Dice la Constitución al respecto que es principio y derecho de la función jurisdiccional la prohibición de revivir procesos fenecidos por resolución ejecutoriada. Eso es lo que se conoce como cosa juzgada. Sin embargo, sabemos que cabe el amparo contra sentencias, cuando la sentencia ha sido dictada en forma irregular. ¿Por qué? Porque para que no sea revisable, tiene que haberse seguido el procedimiento que la propia Constitución contempla en cuanto a las garantías de los derechos que tiene toda persona que es sometida a juicio. De lo contrario, estaríamos ante una farsa.

Estaríamos como en aquellos países en los cuales se sienten democráticos porque hacen elecciones, con partido único, con candidato único. Pero eso no es democracia. De igual manera, tampoco estamos ante cosa juzgada porque tenemos una sentencia firmada por cinco magistrados, si esa sentencia no ha sido dictada con las garantías que contempla la Constitución.

El tema de la eventual irreversibilidad de los fallos o resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones no es de ahora, es un tema antiguo.

Incluso, un reconocido tratadista en derecho constitucional como es el doctor Marcial Rubio Correa, en su estudio de la Constitución de 1993, tomo V, publicado en 1999 por la Pontificia Universidad Católica del Perú, señalaba: "Debemos entender que tampoco se puede interponer contra ellas —se refería a las resoluciones del Jurado --acciones de naturaleza constitucional, salvo que se haya violado el procedimiento regular, caso en el cual por la supremacía constitucional y por la importancia de sus derechos, ella debería proceder de igual manera que procedería en las acciones interpuestas contra resoluciones similares del Poder Judicial".

Pero el tema es opinable. En este asunto, no se puede negar la realidad; porque los políticos, para corregir las cosas, tenemos que partir de ella. No podemos, pues, vivir en Alicia y el país de las maravillas; tenemos que pisar tierra. Y pisar tierra significa que tenemos una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos —no de la Comisión Interamericana, en cuyo caso no sería obligatoria, sino una recomendación—, que es vinculante y que establece claramente que no hay ninguna instancia que no esté sujeta al control constitucional a través de la vía del amparo.

Tengo en mi poder el fallo del caso de los magistrados del Tribunal Constitucional contra el Perú justamente. Éste es un fallo que, además, el Perú ha honrado y ha acatado; es un fallo que no sé si podría invocarse...

Señor Presidente, por allí hay una bulla que perturba.

El señor PRESIDENTE (Eduardo Carhuaricra Meza).— Con el permiso del congresista

Natale Amprimo, vamos a solicitar a los colegas parlamentarios, a los asesores y al personal del Congreso mantener el orden, por favor.

El señor AMPRIMO PLÁ (AN).— Presidente, veo que hay asesores que no son del Congreso. Solicito a usted tenga a bien disponer que se retiren del hemiciclo. Están en las galerías. Si bien algunos son representantes de instituciones vinculadas al tema de debate, están conversando en las galerías, hablan con los parlamentarios y perturban al orador.

El señor PRESIDENTE (Eduardo Carhuaricra Meza).— Reiteramos que se debemantener el orden y el silencio correspondientes en la sala, para no perturbar al orador.

Se solicita al personal de seguridad que retire del hemiciclo a aquellos empleados del Congreso o visitantes que nos les corresponde estar en el hemiciclo.

Continúe congresista Amprimo. Se le restituirá el tiempo perdido.

El señor AMPRIMO PLÁ (AN).— Le agradezco, Presidente.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuyos fallos estamos obligados a cumplir y son de alcance vinculante, estableció lo siguiente:

"El artículo 25.1 de la Convención ha establecido, en términos amplios, la obligación a cargo de los Estados de ofrecer, a todas las personas sometidas a su jurisdicción, un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales.

[...]

En razón de lo anterior, la inexistencia de un recurso efectivo contra las violaciones de derechos humanos reconocidos por la Convención constituye una transgresión de la misma por el Estado Parte.

Bajo esta perspectiva, este Tribunal ha señalado que para que el Estado cumpla con lo dispuesto en el citado artículo no basta con que los recursos existan formalmente, sino que los mismos deben tener efectividad, es decir, debe brindarse a la persona la posibilidad real de interponer un recurso que sea sencillo y rápido, en los términos del artículo 25 de la Convención.

[...]

En el marco de los recursos sencillos, rápidos y efectivos que contempla la disposición en estudio, esta Corte ha sostenido que la institución procesal del amparo reúne las características necesarias para la tutela efectiva de los derechos fundamentales, esto es, la de ser sencilla y breve."

La Corte ha dicho que no hay ninguna laguna y que todo está sometido al control constitucional si se vulneran derechos fundamentales. Acorde con este fallo, el Tribunal Constitucional, en un caso dictado el 6 de abril del 2004 —es decir, hace más de año y medio, lapso durante el cual el Jurado Nacional de Elecciones no ha dicho una palabra ni ha presentado un recurso aclaratorio, sino ha guardado silencio— señaló, con carácter vinculante y obligatorio a futuro, que si el Jurado Nacional de Elecciones actuaba vulnerando los derechos fundamentales o las garantías contempladas, procedía la acción de amparo.

Dice el sexto considerando de ese fallo vinculante del Tribunal Constitucional:

"Admitido entonces que cuando se presenta un ejercicio irregular en una función

conferida a un organismo del Estado, procede [...] el control constitucional, cabe precisar, como pautas de observancia obligatoria, y especialmente por lo que respecta a las materias electorales, las siguientes...". Y a continuación las menciona. Entonces, acá no se puede decir: "Yo interpreto literalmente", sino que se tiene que seguir una interpretación acorde al texto constitucional. Dicho sea de paso, es la interpretación última a la cual se debe recurrir en el derecho.

Tampoco se puede decir: "Yo no conozco ni me interesa lo que la Corte Interamericana ha dicho", porque estamos obligados a lo que la Corte diga, y porque la propia Constitución nos remite a los convenios de la Corte. Es la propia Constitución la que lo hace, no una norma aislada, tirada al costado.

Frente a cualquier acto que una persona considere violatorio de un derecho fundamental dispuesto por el Jurado de Elecciones, se va a recurrir al amparo, querámoslo o no, justamente tomando como sustento no solamente la Convención, no solamente la doctrina, sino los fallos de la Corte Interamericana y los fallos del Tribunal.

Acá no estamos discutiendo si el Tribunal Constitucional tiene posibilidad de dar sentencia aditiva, interpretativa y otras cosas más. Porque si cuestionamos esa facultad, estaríamos cuestionando la sentencia que ha impedido que los terroristas salgan en libertad. Y no creo que nadie en su sano juicio esté a favor de ello.

Todos aplaudimos cuando el Tribunal emitió el fallo que impidió que los terroristas sean liberados. Si ahora decimos que el Tribunal se ha excedido en esas funciones, bueno, no nos quejamos el día de mañana cuando algún juez, tomando como sustento el Diario de los Debates del Congreso de la República, libere a algún terrorista.

Hay que reconocer el estado en el cual nos encontramos. Éste nos puede gustar o nos puede disgustar. Podemos estar a favor o en contra de él.

No defiendo al Tribunal Constitucional, ni estoy de acuerdo con todos los fallos que él ha dictado. Hay momentos en que lo he criticado, incluso públicamente. Pero me tengo que someter a lo que el Tribunal dice, porque así es el Estado de derecho.

En consecuencia, habrá candidatos inhabilitados o tachados que quieran postular; y que, invocando el antecedente de la Convención, el fallo de la Corte Interamericana y la sentencia del Tribunal Constitucional, conseguirán un amparo, una medida cautelar de uno de los mil ochocientos jueces de cualquiera zona de la República. De esta manera, tendremos a un Jurado Nacional de Elecciones atiborrado de medidas cautelares; un Jurado Nacional de Elecciones que, además, ha demostrado que no está en capacidad siquiera de revisar los nombres y los DNI de los afiliados a los partidos políticos.

¿Qué va a pasar en ese caso? ¿Qué va a ocurrir cuando se dé un fallo judicial, una medida cautelar que permita la inscripción de un candidato tachado? ¿No vamos a cumplir los mandatos judiciales? ¿El Perú es una República en la cual el juez no acata lo que manda la ley? Entonces, cuidado. Advierto y responsabilizo de lo que vaya a suceder el día de mañana. Si de acá a dos o tres meses hay una inscripción de alguien impedido, de alguien inhabilitado, de alguien tachado, gracias a un auto cautelar de un juez, nadie podrá decir que no se le advirtió, nadie podrá decir que no se le notificó; y se tendrá que cumplir y asumir las consecuencias frente a la historia.

O se encausa el tema con un procedimiento rápido, corto, predecible, que evite que cualquier magistrado se meta en el tema electoral; o, de lo contrario, santiguémonos y esperemos lo que venga.

No sé si estamos en Macondo o estamos en el Perú. Pero creo que todos aquellos que hemos tenido un contacto con el Poder Judicial y que hemos litigado sabemos que, lamentablemente, hasta ahora nuestro Poder Judicial no está a la altura de las circunstancias.

Concluyo invocando un artículo que ha salido hoy publicado en el diario El Comercio, del doctor Samuel Abad, nada menos que adjunto de la Defensoría del Pueblo para los Asuntos Constitucionales. Samuel Abad ha hecho referencia a una sentencia reciente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia electoral, por la cual se ha condenado al Estado de Nicaragua por no haber admitido la posibilidad de amparos en materia electoral. Porque también en Nicaragua había una norma similar a la que hay en el Perú. La Corte Interamericana ha considerado que el no admitir amparos en materia electoral es vulneratorio de la Convención.

En consecuencia, no se puede negar la realidad. La realidad es que la Corte Interamericana, a la cual estamos obligados, ha admitido ya ese camino. Y a través de ese camino, cualquier juez ampara, cualquier juez permite que alguien que ha sido, con justicia, inhabilitado o tachado pueda recurrir a la vía del amparo.

El camino que queda es dar una solución jurídicamente aceptable y políticamente viable. Debo decir que la propuesta que tenemos coincide con la opinión que sobre el particular ha dado el propio ministro de Justicia de este régimen. Hay una ligera discrepancia con el señor Henry Pease respecto a si el trámite debe ser directamente ante el Tribunal Constitucional o debe ser a través de la Corte Suprema. Es un tema en el que nos podemos poner de acuerdo y encontrar fórmulas de consenso.

Pero lo que no podemos hacer es dejar de ver la realidad, dejar de ver el riesgo, que ésta más cerca de lo que creemos, está a menos de dos meses.

Muchas gracias, Presidente.

El señor PRESIDENTE (Eduardo Carhuaricra Meza).— Puede interrumpir, congresista Amprimo Plá.

El señor AMPRIMO PLÁ (AN).— Presidente, el tema no es cuál es nuestra opinión acerca del Jurado Nacional de Elecciones y a sus miembros, respecto de los cuales no tengo —que conozca— tacha alguna. El tema es que el Jurado puede, efectivamente, cumplir una disposición del Congreso y también un fallo del Tribunal Constitucional, y no permitir la candidatura a alguien que está inhabilitado.

El Tribunal puede tachar adecuadamente a un candidato. Ése no es el problema. El problema es que esa resolución va a ser objeto de cuestionamiento ante el Poder Judicial, vía el amparo y vía

una acción ante cualquiera de los mil 800 jueces que hay en la República.

Aquí hay una paradoja: quienes prohíben abiertamente el amparo, en el fondo, sin quererlo, estarán abriendo la posibilidad de que hayan más amparos; porque en vez de que se centre el procedimiento de forma especial ante una corte predecible, mediante un trámite muy rápido que prohíba medidas cautelares, que establezca silencio negativo y que termine, finalmente, en el Tribunal Constitucional; lo que va a ocurrir es que vamos a tener un amparo que se inicie ante los jueces de cualquier cono o de cualquier parte de la República y que no concluya en el Tribunal, sino en la Corte Superior de la zona donde se haya presentado, si aquél es aceptado. Porque hay que decir que los amparos no llegan al a Corte Suprema ni llegan al Tribunal Constitucional, salvo cuando son denegados.

Pero si obtenemos por el juez de cualquier lugar lejano un amparo favorable, y ese amparo es confirmado por la Corte de ese lugar, ahí termina el amparo, no va al Tribunal Constitucional. Sinceramente, no pongo las manos al fuego por los mil 800 jueces de la República. Disculpen ustedes.

Hay gente honorable en el Poder Judicial, no me cabe la menos duda. Pero no es la que abunda. Todos sabemos cuál es la realidad del Poder Judicial y con qué facilidad se obtienen medidas cautelares.

En consecuencia, el tema es justamente lo contrario a lo que señala Javier Barrón: cómo evitamos que cualquier juez se meta en el tema electoral, habida cuenta de que, fácticamente, no veo la posibilidad de que lo podamos impedir, dado el precedente del Tribunal Constitucional y dado el fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Le agradezco al señor Barrón la gentileza de concederme la interrupción.

El señor AMPRIMO PLÁ (AN).— Únicamente para contestarle al señor Rodrich.

Cuando se hizo la interpretación auténtica de la Constitución, justamente se recurrió a la Corte Interamericana y ésta corrigió el error. La Corte, que es la misma que tiene ese precedente, señaló que todo es revisable, para evitar que lo formal, lo literal vulnere derechos fundamentales.

El ejemplo que el señor Rodrich menciona es bueno, porque ese ejemplo señaló que los derechos humanos están por encima de las formalidades que, a veces, los papeles quieren darle. Gracias.

El señor AMPRIMO PLÁ (AN).— ¿Me permite una interrupción, señor congresista?

El señor REY REY (UN).— Me pide una interrupción el señor Amprimo Plá. Con la venia de la Presidencia, se la concedo.

El señor PRESIDENTE (Marcial Ayaipoma Alvarado).— Se le concede la interrupción, señor congresista.

El señor AMPRIMO PLÁ (AN).— Señor Presidente, solamente para hacer una aclaración puntual.

Quienes han manifestado una opinión a favor del dictamen en minoría han sido los doctores Domingo García Belaunde, Francisco Eguiguren, Juan Monroy, Raúl Ferrero Costa, Omar Cairo, Jorge Danós, Samuel Abad, Elvito Rodríguez y Arsenio Oré. En otras palabras, la versión que nos da el señor Rey es equivocada en cuanto a la opinión del doctor Domingo García Belaunde.

El señor REY REY (UN).— Efectivamente, me he equivocado respecto al señor Domingo García Belaunde, pero no respecto a César Valega y a Javier Valle Riestra.

En cualquier caso, aunque puedo tener simpatía personal y amistad con Domingo García Belaunde, hay una serie de juristas que el señor Amprimo acaba de mencionar que pueden equivocarse. De hecho, en el pasado reciente del Perú se han equivocado.

Por ejemplo, la posición de Francisco Eguiguren, quien sostiene que aun cuando un Presidente de la República sea descubierto asesinando a una persona, habría que esperar a que concluya su mandato para investigar el asesinato. El problema de algunos juristas es que se van por la interpretación literal de las leyes. Los que no somos juristas tenemos la ventaja de que lo que queremos es la justicia, que está siempre por encima de la interpretación literal de la ley.

El señor REY REY (UN).— El señor Amprimo me solicita otra interrupción. Si la Presidencia lo autoriza, se la concedo.

El señor PRESIDENTE (Marcial Ayaipoma Alvarado).— Breve, por favor, señor Amprimo.

El señor AMPRIMO PLÁ (AN).— Muy breve.

El doctor Javier Valle Riestra, en un informe presentado al Congreso el 12 de marzo del 2002, cuya copia tengo aquí y puedo distribuir a quien lo solicite, señaló lo siguiente: "Reitero, aunque los intonsos lo discutan, el Tribunal Constitucional es un poder constituyente constituido, una asamblea constituyente en sesión permanente, un árbitro de los poderes, un suprapoder constitucional con un estatuto parlamentario de inviolabilidad, inmunidad e irresponsabilidad".

Pero respecto a la autonomía del Jurado Nacional de Elecciones, voy a citar unas expresiones, que hoy ha publicado Caretas, contenidas en un diálogo entre el doctor Valle Riestra y el señor Montesinos, diálogo que está en los vladivideos 910 y 911, del 15 de junio de 1998. Dice el doctor Valle Riestra: "Hay que hacer las cosas necesarias para que pueda reelegirse. Dentro de mi óptica son otros los métodos más sutiles". A lo que le contesta el señor Montesinos: "A ver, ¿cuáles?". "Tenemos un Jurado títere, y podemos hacer que el Jurado haga lo que tiene que hacer", agrega Valle Riestra. Yo no comparto ese criterio respecto al ejemplo de lo que debe ser el Jurado Nacional de Elecciones.

Muchas gracias.

El señor Amprimo me pide una interrupción. Se la concedo, con el mayor gusto, con la venia del Presidente.

El señor PRESIDENTE (Marcial Ayaipoma Alvarado).— Concedida.

El señor AMPRIMO PLÁ (AN).— Saludo que que hoy se admita que este tema es opinable, porque en la presentación inicial se señaló que el tema era contundente y muy claro.

Se ha dicho que desde 1982, en que se dio la Ley N.º 23506, han pasado veinte y pico de años y han habido muy pocos amparos.

Es verdad, han habido muy pocos amparos. Pero los han habido. Me acuerdo un amparo presentado por el alcalde de Pueblo Libre, del PPC —Xavier Barrón nos puede hacer refrescar la memoria—, que estuvo como año y medio en el cargo, en mérito de esa medida cautelar.

Y hay que decir que de los veinte y picos de años que han transcurrido desde que se dio la primera Ley de Amparo, la N.º 23506, no podemos contar los años transcurridos entre 1990 y el 2001, en los cuales, como todos lo sabemos, estaban controlados el Poder Judicial y el Jurado Nacional de Elecciones.

En consecuencia, el tema es que hoy, en verdad, no hemos logrado tener un Poder Judicial predecible; y lo cierto es que, tal como está redactado el texto sustitutorio dictaminado en mayoría, lamentablemente creo que se va a poder dar el caso de que cualquier juez de cualquier zona de la República dicte una medida cautelar, pueda inaplicar la ley que dé el Congreso y pueda inscribir un candidato que no pueda postular por imperio de la ley. En ese caso, se va a generar el caos, por lo que yo cumplo con advertirlo. No se podrá decir, entonces, que no ha sido hecha la advertencia.

Gracias, congresista Flores-Aráoz.