

Tribunal  
Constitucional



REVISTA PERUANA DE  
**DERECHO  
CONSTITUCIONAL**

Democracia Representativa  
y Derecho Electoral

**3** | NUEVA ÉPOCA | 2010  
julio / diciembre

---

# SUMARIO

REVISTA PERUANA DE DERECHO CONSTITUCIONAL

N.º 3, NUEVA ÉPOCA  
JULIO - DICIEMBRE 2010

*Democracia Representativa y Derecho Electoral*

---

**PRESENTACIÓN** ..... 13

## ESTUDIOS

**Dieter Nohlen**

*El desarrollo internacional de los sistemas electorales y de su evaluación*..... 17

**Jorge Carpizo**

*México: Poder Ejecutivo y derechos humanos, 1975-2005*..... 37

**Luis Castillo Córdova**

*La democracia como bien humano esencial*..... 71

**Ernesto Álvarez Miranda y Carolina Canales Cama**

*Representación política para el Estado constitucional* ..... 91

**Milagros Campos Ramos**

*¿Son nuestros representantes el reflejo de la sociedad a la que representan o el resultado de las reglas electorales?*..... 105

**Carlos Hakansson Nieto**

*La unificación de los organismos electorales: JNE, ONPE y RENIEC como parte de la reforma del Estado*..... 123

**José Francisco Gálvez**

*El espéculo electoral 2010*..... 141

**Samuel Abad Yupanqui**

*El primer referéndum promovido por la ciudadanía. Aproximaciones para un balance* ..... 157

**Óscar Urviola Hani**

*Tribunal Constitucional y democracia: algunas breves reflexiones* ..... 177

<b>Omar Sar Suárez</b>	
<i>El amparo electoral frente a la Constitución de 1993</i> .....	189
<b>Giancarlo Cresci Vasallo</b>	
<i>Control constitucional de las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones según la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional del Perú</i> .....	215
<b>Janeyri Boyer Carrera</b>	
<i>“Yatama vs. Nicaragua y el derecho de participación política de los indígenas”</i> .....	231

## JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

### 10 SENTENCIAS FUNDAMENTALES COMENTADAS (2007-2010)

1) <i>STC 00025-2007-PI, de 19 de setiembre de 2008. Criterios sobre la carrera magisterial. Por Javier Adrián Coripuna</i> .....	249
2) <i>STC 00031-2008-PI, de 19 de enero de 2009. Homologación de los sueldos de los profesores de universidades públicas. Por Vladimir Aráoz Tarco</i> .....	253
3) <i>STC 00001-2009-PI, de 4 de diciembre de 2009. Demanda de Inconstitucionalidad contra la Ley de Organización y Funciones del Fuero Militar Policial, Ley N.º 29182. Por Alberto Che-Piú Carpio</i> .....	257
4) <i>STC 00013-2009-PI, de 4 de enero de 2010. Sobre los congresistas accesitarios. Por Roger Rodríguez Santander</i> .....	263
5) <i>STC 00002-2009-PI, de 8 de febrero de 2010. Tratado de Libre Comercio con Chile. Por Jorge León Vásquez</i> .....	269
6) <i>STC 00006-2009-PI, de 22 de marzo de 2010. Constitucionalidad de la Ley de Carrera Judicial. Por Giancarlo E. Cresci Vassallo</i> .....	275
7) <i>STC 00018-2009-PI, de 23 de marzo de 2010. Plazo de prescripción en el control de constitucionalidad de los tratados internacionales. Por Jaime de la Puente Parodi</i> .....	279
8) <i>STC 00017-2008-PI, de 15 de junio de 2010. Filiales universitarias y Ley Universitaria. Por Roger Rodríguez Santander</i> .....	285
9) <i>STC 00022-2009-PI, de 17 de junio de 2010. Consulta previa y Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rurales. Por Alvaro Córdova Flores</i> .....	291
10) <i>STC 00002-2010-PI, de 31 de agosto de 2010. Demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto Legislativo N.º 1057, que regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios. Por Alberto Che-Piú Carpio</i> .....	295

## JURISPRUDENCIA COMPARADA

<b>Francisco Javier Matia Portilla</b> <i>El derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio en el Derecho español</i> .....	303
<b>Jorge León Vásquez y Nicolaus Weil von der Ahe</b> <i>Jurisdicción constitucional y tribunales ordinarios: el examen de constitucionalidad de las resoluciones judiciales en Alemania</i> .....	321
<b>Eduardo Ferrer Mac-Gregor</b> <i>Reflexiones sobre el control difuso de convencionalidad (A la luz del Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México)</i> .....	337

## RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

### NOTICIAS DE LIBROS

<b>Domingo García Belaunde</b> <i>Diritto costituzionale comparato</i> .....	385
<b>Luis Castillo Córdova</b> <i>Los derechos fundamentales en el sistema constitucional. Teoría general e implicaciones prácticas</i> .....	393
<b>Kristina Georgieva Nikleva</b> <i>La justicia constitucional y su internacionalización ¿Hacia un ius constitutionale commune en América Latina?</i> .....	401

### REVISTA DE REVISTAS

<i>Cuestiones Constitucionales</i> .....	413
<i>Revista de Derechos Humanos de la Universidad de Piura</i> .....	415
<i>Revista Española de Derecho Constitucional</i> .....	417

# CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS RESOLUCIONES DEL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES SEGÚN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ

GIANCARLO E. CRESCI VASSALLO\*

**SUMARIO:** **I.** *Introducción y Consideraciones Previas.* **II.** *Naturaleza Jurídica de la Constitución y el rol del Tribunal Constitucional.* **III.** *Los principios de interpretación constitucional.* **IV.** *La interpretación de los artículos 142° y 181° de la Constitución.* **V.** *La interpretación de los derechos fundamentales a la luz de los tratados internacionales sobre derechos humanos y las decisiones de los tribunales internacionales de derechos humanos como derecho interno.* **VI.** *Los efectos vinculantes de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la cooperación entre los tribunales internos y los tribunales internacionales.* **VII.** *Consideraciones Finales.*

## I. INTRODUCCIÓN Y CONSIDERACIONES PREVIAS

Estando en una época electoral para elegir a las autoridades locales y regionales, estando también *ad- portas* de un proceso electoral de cara a las elecciones presidenciales del año 2,011 y, con vista a la próxima aparición de la *Revista Peruana de Derecho Constitucional, Nueva Época*, medio oficial del Tribunal Constitucional, cuyo eje central para el primer número lo constituye el tema *Democracia Representativa y Derecho Electoral*, no parece reiterativo dar a conocer a la opinión pública en general, y jurídica, en particular, cuáles son las razones que legitiman al Supremo Intérprete de la Constitución para someter

---

\* Abogado por la Universidad de Lima, con estudios de Justicia Constitucional por el Instituto de Derecho Público Comparado de la Universidad Carlos III de Madrid. Asesor Jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

a control, esto es, revisar una resolución expedida por el Jurado Nacional de Elecciones que pueda, eventualmente, resultar vulneratoria de los derechos fundamentales. Ello es así en la medida que dicho órgano electoral defiende la posición de interpretar literalmente y de manera aislada los artículos 142° y 181° de la Constitución, conforme a los cuales, sus resoluciones no pueden ser atacadas en sede judicial –no son revisables, o contra ellas no procede recurso alguno, dicen las normas, respectivamente–. Visto ello, en el presente caso, toda repetición *no* es una ofensa y, en ese sentido, el presente trabajo tiene como propósito esencial revisar los criterios de interpretación que de los artículos 142° y 181° realizó el Tribunal desde sus primeras sentencias<sup>[1]</sup>, las razones que justifican el control constitucional de las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones, la interpretación de los derechos fundamentales a la luz de los tratados internacionales y las decisiones de los tribunales internacionales como derecho interno<sup>[2]</sup>, los efectos vinculantes de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la cooperación entre tribunales internos e internacionales<sup>[3]</sup>.

Desde ya resulta oportuno precisar, que al pronunciarse en la STC N.° 2366-2003-AA/TC (Caso Juan Genaro Espino Espino), y aunque en dicha controversia se presentaba un supuesto de irreparabilidad –y por ende, de improcedencia de la demanda– el Tribunal Constitucional optó por fijar, por primera vez, los criterios de interpretación, toda vez que la materia que allí se discutía guardaba directa relación con otra similar respecto de la cual ya se había pronunciado, esto es, la relacionada con la imposibilidad de someter a control las resoluciones del Consejo Nacional de la Magistratura en materia de evaluación y ratificación de jueces<sup>[4]</sup> y que, curiosamente, también está regulada en el mismo artículo 142° de la Constitución<sup>[5]</sup>. En efecto, el Tribunal estableció que no cabe invocar la existencia de campos de invulnerabilidad absoluta al control constitucional, pues aun a pesar de lo dispuesto por los artículos 142° y 181° de la Norma Fundamental, dicho criterio sólo puede considerarse como válido en tanto se trate de funciones ejercidas en forma debida o compatibles con el cuadro de valores materiales reconocido por la misma Constitución. Si la función electoral se ejerce de una forma contraria a los derechos fundamentales o quebrantándose los principios esenciales que informan el ordenamiento constitucional, no sólo resulta legítimo sino necesario el control constitucional, especialmente cuando éste resulta viable a través de mecanismos como el proceso de amparo.

[1] *Cfr.* STC N.° 2366-2003-AA/TC, Caso Juan Genaro Espino Espino

[2] *Cfr.* STC N.° 5854-2005-AA/TC, Caso Pedro Andrés Lizana Puelles

[3] *Cfr.* STC N.° 2730-2006-AA/TC, Caso Arturo Castillo Chirinos

[4] *Cfr.* STC N.° 2409-2002-AA/TC, Caso Diodoro Antonio Gonzales Ríos

[5] *Cfr.* Artículo 142° de la Constitución: “No son revisables en sede judicial 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”.

En consecuencia, no pueden admitirse como razonables interpretaciones tendientes a convalidar ejercicios irregulares o arbitrarios de las funciones conferidas a los órganos públicos, puesto que un Estado sólo puede predicarse como de Derecho cuando los poderes constituidos no sólo se desenvuelvan con autonomía en el ejercicio de sus competencias, sino que, sobre todo, respeten plenamente y en toda circunstancia los límites y restricciones funcionales que la misma Carta establece.

## II. NATURALEZA JURÍDICA DE LA CONSTITUCIÓN Y EL ROL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La tesis según la cual la Constitución no era más que una mera norma política, lo que es lo mismo una norma carente de contenido jurídico vinculante y compuesta únicamente por una serie de disposiciones orientadoras de la labor de los poderes públicos, ha sido dejada de lado hace ya bastantes años, dando paso a la consolidación de la doctrina conforme a la cual la Constitución es también una Norma Jurídica, es decir, una norma con contenido dispositivo capaz de vincular a todo poder (público o privado) y a la sociedad en su conjunto.

Superar dicha tesis significó eliminar la concepción de que la ley era la máxima norma jurídica del ordenamiento, para dar paso –de la mano del principio político de soberanía popular– al principio jurídico de supremacía constitucional, conforme al cual, una vez expresada la voluntad del Poder Constituyente con la creación de la Constitución del Estado, en el orden formal y sustantivo presidido por ella no existen soberanos, poderes absolutos o autarquías. Todo poder devino entonces en un poder constituido por la Constitución y, por consiguiente, limitado e informado, siempre y en todos los casos, por su contenido jurídico-normativo. La Constitución es pues norma jurídica, y como tal, vincula, y puede ser entendida como el conjunto de valores, derechos y principios que, por pertenecer a ella, limitan y delimitan jurídicamente los actos de los poderes públicos.

No obstante lo anterior, la interrogante que surgía inmediatamente es la de si tiene sentido reconocer que la Constitución tiene carácter jurídico, para luego afirmar que existen actos de los poderes públicos que no pueden ser objeto del control constitucional ejercido por la jurisdicción constitucional. ¿Es posible afirmar que todo poder está sometido a la Constitución y a los derechos fundamentales que ella reconoce y, al mismo tiempo, sostener que los actos de estos poderes están relevados de control constitucional, pese a que contravienen la Constitución y los derechos fundamentales? Indudablemente que no.

Y es que es inherente a la dimensión jurídica de la Constitución la capacidad de exigir, jurisdiccionalmente, su cumplimiento. Afirmar que existen actos de alguna entidad estatal cuya validez constitucional no puede ser objeto de control constitucional, supone sostener, con el mismo énfasis, que en tales ámbitos la Constitución ha perdido su condición de norma jurídica, para volver a ser una mera carta política referencial, incapaz de vincular al poder. En ese sentido, pretender que el Tribunal Constitucional se adhiera a esta tesis, equivaldría a pretender que abdique del rol de guardián de la Constitución que el Poder Constituyente le ha confiado, según lo establece el artículo 201° de la Constitución<sup>[6]</sup>.

En efecto, a todo derecho, valor o principio constitucional, corresponde un proceso constitucional que le protege, conforme lo dispone el artículo 200° de la Constitución. La posibilidad de recurrir judicialmente todo acto que vulnere la Constitución es la máxima garantía de que su exigibilidad y la de los derechos fundamentales reconocidos, no está sujeta a los pareceres de intereses particulares; por el contrario, todo interés individual o colectivo, para ser constitucionalmente válido, debe manifestarse de conformidad con cada una de las reglas y principios, formales y sustantivos, previstos en la Carta Fundamental.

En este marco, corresponde pues al Tribunal Constitucional dirimir en instancia única, o en última y definitiva, los procesos constitucionales a que se refiere el artículo 202° de la Constitución. A través de sus sentencias, y en su condición de supremo intérprete de la Constitución –artículo 201° de la Constitución y 1° de su Ley Orgánica N.º 28301– no sólo cumple una función de valoración, sino también de pacificación y ordenación.

### III. LOS PRINCIPIOS DE INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL

En concordancia con lo expuesto en el acápite anterior, conviene precisar que el hecho de reconocer la naturaleza jurídica de la Constitución supone reconocer también la posibilidad de que sea objeto de interpretación. Sin embargo, la particular estructura normativa de sus disposiciones exige que los métodos de interpretación constitucional no sean los criterios clásicos de interpretación normativa –literal, teleológico, sistemático e histórico–, sino que abarquen una serie de principios que informan la labor del juez constitucional. Estos principios son:

---

[6] *Cfr.* Artículo 201° de la Constitución: “El Tribunal Constitucional es el órgano de control de la Constitución. Es autónomo e independiente (...)”.

De acuerdo al *principio de unidad de la Constitución*, la interpretación de la Constitución debe estar orientada a considerarla como un “todo” armónico y sistemático, a partir del cual se organiza el sistema jurídico en su conjunto.<sup>[7]</sup>

Conforme al *principio de concordancia práctica*, toda aparente tensión entre las propias disposiciones constitucionales debe ser resuelta “optimizando” su interpretación, es decir, sin “sacrificar” ninguno de los valores, derechos o principios concernidos, y teniendo presente que, en última instancia, todo precepto constitucional, incluso aquellos pertenecientes a la denominada “Constitución orgánica” se encuentran reconducidos a la protección de los derechos fundamentales, como manifestaciones del principio-derecho de dignidad humana, cuya defensa y respeto es el fin supremo de la sociedad y el Estado, según lo establece el artículo 1º de la Constitución.<sup>[8]</sup>

En virtud del *principio de corrección funcional* se exige al juez constitucional que, al realizar su labor de interpretación, no desvirtúe las funciones y competencias que el Constituyente ha asignado a cada uno de los órganos constitucionales, de modo tal que el equilibrio inherente al Estado Constitucional, como presupuesto del respeto de los derechos fundamentales, se encuentre plenamente garantizado.<sup>[9]</sup>

Según el *principio de función integradora*, el “producto” de la interpretación sólo podrá ser considerado como válido en la medida que contribuya a integrar, pacificar y ordenar las relaciones de los poderes públicos entre sí y las de éstos con la sociedad.<sup>[10]</sup>

Finalmente, el *principio de fuerza normativa de la Constitución* supone que la interpretación constitucional debe encontrarse orientada a relevar y respetar la naturaleza de la Constitución como norma jurídica, vinculante *in toto* y no sólo parcialmente. Esta vinculación alcanza a todo poder público incluyendo, desde luego, tanto al Tribunal Constitucional como al Jurado Nacional de Elecciones, así como a la sociedad en su conjunto.<sup>[11]</sup>

[7] Vid. STC 1091-2002-HC, Fundamento 4; STC 0008-2003-AI, Fundamento 5; STC 0045-2004-HC, Fundamento 3.

[8] Vid. STC 1797-2002-HD, Fundamento 11; STC 2209-2002-AA, Fundamento 25; STC 0001-2003-AI /0003-2003-AI, Fundamento 10; STC 0008-2003-AI, Fundamento 5; STC 1013-2003-HC, Fundamento 6; 1076-2003-HC, Fundamento 7; STC 1219-2003-HD, Fundamento 6; 2579-2003-HD, Fundamento 6; STC 0029-2004-AI, Fundamento 15.

[9] Este principio se presenta en cada ocasión en la que el Tribunal Constitucional delimita las competencias que la Constitución ha conferido a los distintos órganos constitucionales (vg. la STC 0020-2005-PI / 0021-2005-PI –acumulados–).

[10] Vid. STC 0008-2003-AI, Fundamento 5.

[11] Vid. STC 0976-2001-AA, Fundamento 5; STC 1124-2001-AA, Fundamento 6.

#### IV. LA INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 142° Y 181° DE LA CONSTITUCIÓN

En función de los principios antes aludidos es que deben interpretarse los artículos 142° y 181° de la Constitución. Sin embargo, el Jurado Nacional de Elecciones persiste en el error conceptual de que sus resoluciones son inatacables aún cuando puedan, eventualmente, resultar vulneratorias de los derechos fundamentales, lo cual, como veremos a continuación, no es cierto. Para ello, el JNE defiende la irrevisabilidad de sus resoluciones amparándose en una lectura literal y aislada de los artículos 142° y 181° de la Constitución. Visto desde esa perspectiva, el asunto no merece mayor discusión: cualquier demanda que pretenda atacar una resolución del Jurado Nacional de Elecciones será improcedente. Esa, es una lectura facilista y literal pero, a la vez, ilegítima.

Sucede pues que algunos también podrían apegarse a una lectura literal y aislada del artículo 200.2° de la Constitución, que dispone la procedencia de la acción de amparo contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad (incluido el Jurado Nacional de Elecciones), funcionario o persona que vulnera o amenaza los derechos reconocidos por la Constitución, cuyo conocimiento, en última y definitiva instancia, corresponde al Tribunal Constitucional, según lo manda el numeral 202.2° de la Norma Fundamental.

¿Y entonces, qué sucede, hay contradicción en la propia Constitución? La lectura aislada y unilateral de estas disposiciones constitucionales pueden llevar, equivocadamente, a concluir la existencia de una contradicción en la Constitución, toda vez que, por un lado, se prohíbe revisar en sede judicial las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones; y, por otro, se habilita el proceso de amparo para cuestionar las decisiones de cualquier autoridad. Si nos apegamos a una lectura aislada y unilateral de ambas disposiciones constitucionales pareciera que sí hay contradicción, y se llegaría a resultados inconsecuentes con el postulado unitario o sistemático de la Constitución. Es por ello que nunca ha sido ni será válido interpretarlas de manera aislada, pues la Constitución es una unidad, y toda aparente tensión entre sus disposiciones debe resolverse atendiendo a los principios de interpretación constitucional que han quedado expuestos con meridiana claridad en el apartado precedente, buscando optimizar y generar el equilibrio entre los derechos y principios en juego, y teniendo presente que, en última instancia, la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la Sociedad y del Estado, según lo dispone el artículo 1° de la Norma Fundamental.

Si alguien se siente afectado en sus derechos fundamentales debido a la emisión de una resolución por parte del Jurado Nacional de Elecciones, ¿acaso no puede plantear una demanda de amparo? ¿El artículo 200.2° de la Constitución

no lo habilita a ello? Definitivamente que sí. El asunto es en realidad sumamente sencillo, aunque pretendan hacerlo parecer como complicado.

Lo anterior viene indiscutiblemente ligado a otro argumento del Jurado Nacional de Elecciones, esto es, el referido a que se generaría una suerte de “avalancha” de demandas de amparo que pondrían en peligro el cronograma y los procesos electorales.

Esto es falso. En principio, porque la experiencia demuestra que, en los últimos doce años el Tribunal Constitucional ha resuelto tan sólo veintitrés demandas de amparo contra el Jurado Nacional de Elecciones y, en ningún caso, ello puso en peligro proceso electoral alguno. Es más, salvo en una causa, que guardaba relación con una declaratoria de vacancia, todas las demás demandas fueron declaradas improcedentes por irreparables<sup>[12]</sup>.

¿Para qué plantear entonces una demanda de amparo contra el Jurado Nacional de Elecciones, si por el paso del tiempo la alegada afectación podrá tornarse en irreparable? Ante tales supuestos, el legislador ha previsto, en el segundo párrafo del artículo 1° del Código Procesal Constitucional, que “Si luego de presentada la demanda cesa la agresión o amenaza por decisión voluntaria del agresor, o si ella deviene en irreparable, el Juez, atendiendo al agravio producido, declarará fundada la demanda precisando los alcances de su decisión, disponiendo que el emplazado no vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que motivaron la interposición de la demanda, y que si procediere de modo contrario se le aplicarán las medidas coercitivas previstas en el artículo 22° del presente Código, sin perjuicio de la responsabilidad penal que corresponda”. Quizás sea ese el temor de los miembros del Jurado Nacional de Elecciones y la razón que motiva el desmedido conflicto entre dicho órgano constitucional y el Tribunal Constitucional.

[12] Cfr. STC’s N.ºs 0033-1995-AA/TC (irreparabilidad; resolución del 19/06/1997); 0971-1998-AA/TC (irreparabilidad; resolución del 25/06/1999); 1420-2002-AA/TC (irreparabilidad; resolución del 29/01/2003); 1804-2002-AA/TC (irreparabilidad; resolución del 29/01/2003); 2119-2002-AA/TC (irreparabilidad; resolución del 27/01/2003); 2346-2002-AA/TC (irreparabilidad; resolución del 29/01/2003); 2366-2003-AA/TC (irreparabilidad; resolución del 6/04/2004); 0252-2004-AA/TC (irreparabilidad; resolución del 28/06/2004); 0571-2004-AA/TC (irreparabilidad; resolución del 15/07/2004); 2668-2004-AA/TC (irreparabilidad; resolución del 1/10/2004); 3981-2004-AA/TC (irreparabilidad; resolución del 27/01/2005); 4543-2004-AA/TC (irreparabilidad; resolución del 22/03/2004); 1365-2005-AA/TC (irreparabilidad; resolución del 9/04/2007); 4773-2005-AA/TC (irreparabilidad; resolución del 22/03/2007); 5396-2005-AA/TC (irreparabilidad; resolución del 6/09/2005); 5854-2005-AA/TC (infundada la demanda; resolución del 8/11/2005); 7632-2005-AA/TC (irreparabilidad; resolución del 9/03/2007); 2730-2006-AA/TC (fundada la demanda; resolución del 21/07/2006); 2746-2006-AA/TC (irreparabilidad; resolución del 27/02/2007); 3285-2006-AA/TC (irreparabilidad; resolución del 19/01/2007); 3317-2006-AA/TC (irreparabilidad; resolución del 12/04/2007); 6649-2006-AA/TC (irreparabilidad; resolución del 12/04/2007); 6901-2006-AA/TC (irreparabilidad; resolución del 27/02/2007)

La interpretación aislada de los artículos constitucionales bajo análisis resulta manifiestamente contraria al principio de fuerza normativa de la Constitución y al de corrección funcional, ya que desconoce, por un lado, el carácter jurídico-vinculante de la Constitución y, por otro, la función de contralor de la constitucionalidad conferida al Tribunal Constitucional (artículo 201° de la Constitución). En efecto, dicha interpretación confunde la autonomía que ha sido reconocida constitucionalmente al Jurado Nacional de Elecciones (artículo 177° de la Constitución) con autarquía, pues pretende que sus resoluciones no sean objeto de control constitucional en aquellos casos en los que resulten contrarias a los principios y derechos fundamentales reconocidos en la Carta Fundamental. Lo que equivaldría a sostener que para ellos, tales principios y derechos no resultan vinculantes.

No existe pues, justificación constitucional alguna para que el Jurado Nacional de Elecciones se encuentre relevado de dicho control; es decir, cuando no respete los derechos fundamentales en el marco del debido proceso y la tutela jurisdiccional efectiva.

V. LA INTERPRETACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA LUZ  
DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES SOBRE DERECHOS HUMANOS  
Y LAS DECISIONES DE LOS TRIBUNALES INTERNACIONALES DE DERECHOS  
HUMANOS COMO DERECHO INTERNO

Para efectos de sustentar la tesis de que es posible someter a control las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones a fin de verificar si resultan violatorias, o no, de los derechos fundamentales –a pesar de lo establecido por los artículos 142° y 181° de la Constitución– y, fuera de las razones que hasta ahora se han expuesto, el Tribunal Constitucional también encontró sustento en las interpretaciones que de los tratados internacionales realizan los tribunales internacionales de derechos humanos (Cfr. Caso Yatama vs. Nicaragua, sentencia del 23 de junio de 2005 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos), aunque ello también es desconocido por el Jurado Nacional de Elecciones.

Según lo dispone el artículo 55° de la Constitución, los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional. Quiere ello decir, que los tratados sobre derechos humanos ratificados por el Estado peruano, por pertenecer al ordenamiento jurídico interno, son Derecho válido, eficaz y, en consecuencia, inmediatamente aplicable al interior del Estado.

Asimismo, los derechos fundamentales reconocidos por nuestra Constitución, deben ser obligatoriamente interpretados de conformidad con los tratados y los convenios internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Perú,

y en concordancia con las decisiones adoptadas por los tribunales internacionales sobre derechos humanos constituidos según tratados de los que el Perú es parte, según lo mandan la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución, y el artículo V del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional.

Es también en base a estas consideraciones que correspondía analizarse la aplicación aislada de los artículos 142° y 181° de la Constitución. Por ello el Tribunal Constitucional estableció que el ejercicio interpretativo que realice todo órgano jurisdiccional del Estado (o que desempeñe funciones materialmente jurisdiccionales), para determinar el contenido constitucionalmente protegido de los derechos fundamentales, debe estar obligatoriamente informado por las disposiciones de los tratados internacionales de derechos humanos y por la interpretación que de las mismas hayan realizado los tribunales internacionales sobre derechos humanos a través de sus decisiones.

En criterio del Tribunal, resultó manifiesto que dicha aplicación se oponía (y se opone) a una interpretación de los derechos y libertades reconocidos por la Constitución de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los tratados sobre derechos humanos ratificados por el Estado peruano y las decisiones adoptadas por los tribunales internacionales sobre derechos humanos, constituidos según tratados de los que el Perú es parte, tal como lo exigen la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución y el Artículo V del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional.

En efecto, el artículo 8.1° de la Convención Americana de Derechos Humanos, dispone que,

*“Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otra índole.”*

Mientras que los incisos 1) y 2) de su artículo 25°, refieren que,

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

*2. Los Estados partes se comprometen:*

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

*b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial; y*

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

Sobre el particular, en el párrafo 23 de la Opinión Consultiva N.º OC-9/87, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha sostenido que,

*“(…) el artículo 25.1 de la Convención es una disposición de carácter general que recoge la institución procesal del amparo, como procedimiento sencillo y breve que tiene por objeto la tutela de los derechos fundamentales. Establece este artículo, igualmente, 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. Dispone, además, que la garantía allí consagrada se aplica no sólo respecto de los derechos contenidos en la Convención, sino también de aquéllos que estén reconocidos por la Constitución o por la ley.”*

Para posteriormente afirmar, en los Casos Velásquez Rodríguez, Fairén Garbí y Solís Corrales y Godínez Cruz, Excepciones Preliminares, Sentencias del 26 de junio de 1987, párrafos 90 y 92, respectivamente, que,

*“los Estados Partes se obligan a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violación de los derechos humanos (Art. 25º), recursos que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal (Art. 8.1º), todo ello dentro de la obligación general a cargo de los mismos Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción.”*

Asimismo, en el Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú (Sentencias del 24 de septiembre de 1999, párrafos 68 y 71), la Corte ha referido que,

*“El respeto a los derechos humanos constituye un límite a la actividad estatal, lo cual vale para todo órgano o funcionario que se encuentre en una situación de poder, en razón de su carácter oficial, respecto de las demás personas. Es así, ilícita, toda forma de ejercicio del poder público que viole los derechos reconocidos por la Convención. (...).*

*De conformidad con la separación de los poderes públicos que existe en el Estado de derecho, si bien la función jurisdiccional compete eminentemente al Poder Judicial, otros órganos o autoridades públicas pueden ejercer funciones del mismo tipo. Es decir que cuando la Convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un ‘juez o tribunal competente’ para la ‘determinación de sus derechos, esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas. Por la razón mencionada, esta Corte considera que cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter*

*materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones ape-  
gadas las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8° de  
la Convención Americana.”*

En virtud de lo expuesto, el Tribunal Constitucional encontró que, precisa-  
mente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos había condenado al esta-  
do nicaraguense porque, a pesar de haber ratificado la Convención Americana  
de Derechos Humanos, permitió que su máximo órgano jurisdiccional electoral  
se encuentre exento de un control jurisdiccional frente a aquellas decisiones que  
contravengan los derechos fundamentales de las personas.

En efecto, en el Caso Yatama vs. Nicaragua (sentencia del 23 de junio de  
2005, párrafos 174, 175 y 176) la Corte Interamericana expuso que,

*“Si bien la Constitución de Nicaragua ha establecido que las resolucio-  
nes del Consejo Supremo Electoral en materia electoral no son susceptibles de  
recursos ordinarios o extraordinarios, esto no significa que dicho Consejo no  
deba estar sometido a controles judiciales, como lo están los otros poderes del  
Estado. Las exigencias derivadas del principio de independencia de los poderes  
del Estado no son incompatibles con la necesidad de consagrar recursos o me-  
canismos para proteger los derechos humanos.*

*Independientemente de la regulación que cada Estado haga respecto del  
órgano supremo electoral, éste debe estar sujeto a algún control jurisdiccional  
que permita determinar si sus actos han sido adoptados al amparo de los dere-  
chos y garantías mínimas previstos en la Convención Americana, así como los  
establecidos en su propia legislación, lo cual no es incompatible con el respeto  
a las funciones que son propias de dicho órgano en materia electoral. Este con-  
trol es indispensable cuando los órganos supremos electorales, como el Conse-  
jo Supremo Electoral en Nicaragua, tienen amplias atribuciones, que exceden  
las facultades administrativas, y que podrían ser utilizados, sin un adecuado  
control, para favorecer determinados fines partidistas. En este ámbito, dicho  
recurso debe ser sencillo y rápido, tomando en cuenta las particularidades del  
procedimiento electoral.*

*Por todo lo expuesto, la Corte concluye que el Estado violó el derecho a la  
protección judicial consagrado en el artículo 25.1 de la Convención Americana  
(...).”*

Es por tales razones que el Tribunal Constitucional se vio en el ineludible  
deber de insistir en el hecho de que una interpretación aislada de los artículos  
142° y 181° de la Constitución, pretendiendo que las resoluciones del Jurado  
Nacional de Elecciones en materia electoral estén exceptuadas de control  
constitucional a través del proceso constitucional de amparo, supondría incurrir  
en una manifiesta irresponsabilidad, ya que situaría al Estado peruano ante la  
cierta e inminente condena por parte de la Corte Interamericana de Derechos

Humanos al violar el artículo 25.1 de la Convención Americana. Por ende, no sólo era una facultad, sino un deber del Tribunal impedir ello, mediante una adecuada interpretación de los referidos preceptos, de conformidad con la Constitución, los tratados y las decisiones de los tribunales internacionales sobre derechos humanos constituidos según tratados de los que el Perú es parte. En consecuencia, interpretar aisladamente los artículos 142° y 181° resultaba incompatible con el artículo 8° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; con el artículo 2° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; con el artículo XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; y con los artículos 8° 1 y 25° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Y es justamente por aplicar literalmente los artículos 142° y 181° de la Constitución que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ya había tenido oportunidad de establecer –a través del Informe N.º 119/99, caso 11.428, Susana Higuchi Miyagawa (Perú), del 6 de octubre de 1999, párrafo 55– que,

*“En el presente caso, las disposiciones del ordenamiento jurídico peruano (artículos 181 constitucional y 13 de la Ley Orgánica Electoral) tal y como han sido interpretadas por el JNE en su decisión del 18 de enero de 1995 (Oficio N.º 188-95-SG/JNE), implican que cualquier decisión adoptada por el JNE y que pueda afectar los derechos políticos consagrados en la Convención, no son revisables y por tanto, no protegibles en el Derecho Interno.”*

En el punto 1 de la parte resolutive de dicho Informe recomendó al Estado peruano,

*“Adoptar las medidas tendientes a modificar las disposiciones de los artículos 181 de la Constitución de 1993, y 13 de la Ley Orgánica Electoral, posibilitando un recurso efectivo y sencillo, en los términos del artículo 25° (1) de la Convención, contra las decisiones del JNE que vulneren la garantía a la participación política por parte de los ciudadanos.”*

Así, la incompatibilidad de los artículos 142° y 181° de la Constitución con una interpretación sistemática de la misma (principios de unidad, de corrección funcional y eficacia integradora) y con la Convención Americana sobre Derechos Humanos condujo a implementar la referida recomendación (Caso Susana Higuchi). Y es precisamente a partir de dicha recomendación que el Estado peruano adecuó su legislación a los estándares normativos internacionales mediante el artículo 5.8° del Código Procesal Constitucional en su versión originaria, esto es, antes de su modificatoria por la Ley N.º 28642, permitiendo un control excepcional de las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones vía los procesos constitucionales.

Por todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional estableció que toda interpretación de los artículos 142° y 181° de la Constitución que realice un poder público, en el sentido de considerar que una resolución del Jurado Nacional de Elecciones que afecta derechos fundamentales, se encuentra exenta de control constitucional a través del proceso constitucional de amparo, es una interpretación inconstitucional. Consecuentemente, toda vez que dicho órgano electoral emita una resolución que vulnere los derechos fundamentales, la demanda de amparo planteada en su contra resultará plenamente procedente, criterio que, en aplicación del artículo VII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, se constituyó como precedente vinculante para todos los poderes públicos. Por tanto, todo juez y tribunal de la República –sea que realice funciones estrictamente jurisdiccionales o materialmente jurisdiccionales–, se encuentra vinculado por este criterio, bajo responsabilidad.<sup>[13]</sup>

#### VI. LOS EFECTOS VINCULANTES DE LAS SENTENCIAS DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y LA COOPERACIÓN ENTRE LOS TRIBUNALES INTERNOS Y LOS TRIBUNALES INTERNACIONALES

Las obligaciones relativas a la interpretación de los derechos constitucionales no sólo se extienden al contenido normativo de la Convención Americana de Derechos Humanos en sentido estricto, sino a la interpretación que de ella realiza la Corte Interamericana de Derechos Humanos a través de sus decisiones. En ese sentido, el artículo V del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional establece que “El contenido y alcances de los derechos constitucionales protegidos por los procesos regulados en el presente Código deben interpretarse de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos, los tratados sobre derechos humanos, así como de las decisiones adoptadas por los tribunales internacionales sobre derechos humanos constituidos según tratados de los que el Perú es parte”.

Sin embargo, la vinculatoriedad de las sentencias de la Corte Interamericana no se agota en su parte resolutive (la cual alcanza sólo al Estado que es parte en el proceso), sino que se extiende a su fundamentación o *ratio decidendi*, con el agregado de que, por imperio de la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución y el artículo V del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, en dicho ámbito la sentencia resulta vinculante para todo poder público nacional, incluso en aquellos casos en los que el Estado peruano no haya

[13] Cfr. STC N.º 5854-2005-PA/TC, Fundamento N.º 35 y Punto 2 de la parte resolutive.

sido parte en el proceso. En efecto, la capacidad interpretativa y aplicativa de la Convención que tiene la Corte, reconocida en el artículo 62.3 de dicho tratado, aunada al mandato de la Cuarta Disposición Final de la Constitución, hace que la interpretación de las disposiciones de la Convención que se realiza en todo proceso, sea vinculante para todos los poderes públicos internos, incluyendo, desde luego, al Tribunal Constitucional.

El Estado peruano no sólo ha ratificado la Convención Americana de Derechos Humanos sino que, en observancia de su artículo 62.1, ha reconocido como obligatoria de pleno derecho la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para conocer cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de la Convención Americana que le sea sometido (artículo 62.3 de la Convención). Al respecto, la Corte tiene establecido (Caso Tribunal Constitucional vs. Perú, Sentencia del 24 de septiembre de 1999, Serie C-N.º 55, párrafos 35, 40 y 49) que,

*“La aceptación de la competencia contenciosa de la Corte constituye una cláusula pétrea que no admite limitaciones que no estén expresamente contenidas en el artículo 62.1 de la Convención (...). El artículo 29.a de la Convención Americana establece que ninguna disposición de la misma puede ser interpretada en el sentido de permitir a alguno de los Estados parte, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella. Una interpretación de la Convención Americana en el sentido de permitir que un Estado pueda retirar su reconocimiento de la competencia obligatoria del Tribunal (...), implicaría la supresión del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la Convención, iría en contra de su objeto y propósito como tratado de derechos humanos, y privaría a todos los beneficiarios de la Convención de la garantía adicional de protección de tales derechos por medio de la actuación de su órgano jurisdiccional (...). Un Estado que aceptó la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana según el artículo 62.1 de la misma, pasa a obligarse por la Convención como un todo (...)”.*

De aquí se desprende la vinculación directa entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Tribunal Constitucional y, en general, todos los poderes públicos. La cualidad constitucional de esta vinculación derivada directamente de la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución, tiene una doble vertiente en cada caso concreto: a) reparadora, pues interpretado el derecho fundamental vulnerado a la luz de las decisiones de la Corte, queda optimizada la posibilidad de dispensársele una adecuada y eficaz protección; y, b) preventiva, pues mediante su observancia se evitan las nefastas consecuencias institucionales que acarrearán las sentencias condenatorias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para la seguridad jurídica del Estado peruano.

En ese sentido, por imperio del canon constitucional que era (y es) deber del Tribunal Constitucional proteger, se deriva un deber adicional para todos los poderes públicos: esto es, la obligatoria observancia tanto de los tratados sobre derechos humanos ratificados por el Perú, como de la interpretación de ellos realizada en todo proceso por los tribunales internacionales constituidos según tratados de los que el Perú es parte.

En cuanto a la cooperación entre los tribunales internos y los tribunales internacionales, ello no alude a una relación de jerarquización formalizada entre los tribunales internacionales de derechos humanos y los tribunales internos, sino a una *relación de cooperación en la interpretación pro homine de los derechos fundamentales*. No puede olvidarse que el artículo 29.b de la Convención proscribía a todo tribunal, incluyendo a la propia Corte, “limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados”. Ello significa, por ejemplo, que los derechos reconocidos en el ordenamiento interno y la interpretación optimizadora que de ellos realice la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, también es observada por la Corte.

Sobre el particular parece oportuno señalar que cuando el Tribunal Constitucional concluyó, apoyándose, entre tantas otras razones, en la sentencia del Caso Yatama vs. Nicaragua, que una interpretación aislada de los artículos 142° y 181° de la Constitución suponía incurrir en una irresponsabilidad, ya que se situaba al Estado peruano ante la inminente condena por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos al violar el artículo 25.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el Jurado Nacional de Elecciones manifestó que dicho pronunciamiento no era aplicable al caso peruano, y lo desconoció alegando que carecía de efecto vinculante.

## VII. CONSIDERACIONES FINALES

Conforme a los criterios de interpretación de los artículos 142° y 181° de la Constitución desarrollados por el Tribunal Constitucional, no existe justificación constitucional alguna para que el Jurado Nacional de Elecciones se encuentre relevado de dicho control; es decir, cuando no respete los derechos fundamentales en el marco del debido proceso y la tutela jurisdiccional efectiva.

El artículo 178.4° de la Constitución instituye al Jurado Nacional de Elecciones como el máximo órgano de administración de justicia electoral del país. Asimismo, de conformidad con el artículo 178.5° de la Norma Fundamental, el Jurado Nacional de Elecciones constituye la única entidad competente para,

concluido el proceso electoral, proclamar a los candidatos elegidos y expedir las credenciales correspondientes, sin perjuicio de las demás atribuciones que la Constitución le reconoce.

Por su parte, el Tribunal Constitucional es un órgano constituido sometido a la Constitución y a su ley orgánica. En su función de máximo intérprete constitucional (artículo 201° de la Constitución y artículo 1° de su Ley Orgánica), tiene el deber de integrar todas las normas constitucionales, y otorgar así seguridad jurídica y unidad normativa al Derecho Constitucional, garantizando el respeto a los derechos fundamentales y la primacía normativa de la Constitución, conforme al artículo II del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional.

Ante la eventual afectación de los derechos fundamentales de la persona, cuya defensa constituye el fin supremo de la sociedad y del Estado, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 1° de la Constitución, el numeral 200.2° de la misma Norma Fundamental ha instituido el proceso de amparo orientado a la defensa de los derechos fundamentales, cuyo conocimiento, en última y definitiva instancia corresponde al Tribunal Constitucional, según lo manda el artículo 202.2°, y a la que, por imperio de la Constitución, no puede renunciar.

Ello no supone atentar contra las competencias que la Constitución, en el artículo 178°, le ha otorgado al Jurado Nacional de Elecciones, sino tan sólo ejercer las competencias que la Constitución otorga al Tribunal Constitucional en materia constitucional. No se trata pues de una superposición de funciones, sino de delimitar clara y correctamente las competencias que la Constitución ha conferido a cada uno de los órganos constitucionales (principio de corrección funcional).

El Tribunal Constitucional ha entendido legítimo que el Jurado Nacional de Elecciones defienda las competencias que consideran necesarias para el mejor desempeño de sus funciones en tanto su calidad de órgano constitucional y, en ese sentido, es respetuoso de dicha condición y de las atribuciones que la Norma Fundamental le otorga, las cuales no sólo ha reconocido, sino que tiene el deber de garantizar.

Sin embargo, resulta inadecuado que dicha defensa pretenda realizarse a costa de la plena vigencia de los derechos fundamentales, cuya protección, en última instancia, corresponde al Tribunal Constitucional, y a la que, por imperio de la Constitución, no puede renunciar.

\* \* \* \* \*