

III. BALANCE DE LA EXPERIENCIA: EL DISCRETO PAPEL DEL TGC

El Tribunal de Garantías Constitucionales funcionó en el Perú desde noviembre de 1982 y concluyó sus días abruptamente el 5 de abril de 1992, al ser disuelto y desactivado tras el autogolpe del presidente Alberto Fujimori. Una evaluación objetiva de la tarea desplegada por el TGC arroja, sin duda, un balance más bien desfavorable. No es exagerado afirmar que muchas de las expectativas que se cifraron en la creación del Tribunal quedaron defraudadas y que los males que se quisieron corregir no fueron significativamente superados.

Sustentan esta afirmación, por lo demás ampliamente compartida en la comunidad jurídica nacional, el reducido número de acciones de inconstitucionalidad y de *habeas corpus* que conoció y resolvió el TGC, así como los escasos aportes de su jurisprudencia en estos campos. Si bien en materia de acciones de amparo su labor resultó más relevante con algunos aportes positivos, ello no altera el sentido global de esta evaluación desaprobatoria. Puede incluso sostenerse que el TGC nunca alcanzó una posición importante o notoria en el sistema jurídico y político nacional, pasando inadvertido durante muchos periodos y sufriendo luego un ostensible decaimiento.

En sus más de nueve años de funcionamiento, el TGC sólo conoció de 15 acciones de inconstitucionalidad, de las cuales, en cinco oportunidades, no pudo dictar sentencia al no alcanzar los seis votos conformes exigidos para este efecto; el hecho que dos de estos casos involucraran, en 1984 y 1985, aspectos normativos político-electorales de gran relevancia, mermó tempranamente la credibilidad social y las expectativas en el papel del TGC.

Cinco acciones de inconstitucionalidad fueron declaradas fundadas durante el último tramo de existencia del Tribunal. Una se dirigió contra el decreto legislativo número 651, que liberaba las tarifas y rutas del transporte urbano de pasajeros; y otra contra el decreto legislativo número 650, que otorgaba carácter cancelatorio a los pagos periódicos a los trabajadores por concepto de compensación por tiempo de servicios. Ambas se refirieron a temas de interés para el gobierno de Fujimori al estar ligadas a su política de liberalización de la economía y de flexibilización del régimen laboral, por lo que las decisiones del TGC fueron severamente cuestionadas por las autoridades gubernamentales y los voceros del oficialismo.

En cuanto a las acciones de *habeas corpus*, aunque su utilización se incrementó notoriamente con respecto a periodos pasados, su significación cuantitativa siguió siendo escasa y marginal.⁶ A ello sin duda contribuyeron la prolongada vigencia del estado de emergencia a consecuencia de la situación de violencia que atravesó el país; así como la virtual ineficacia de la mayoría de estas acciones, en muchos casos por el escaso compromiso —salvo muy contadas excepciones— del Poder Judicial con la defensa de la libertad personal y los derechos fundamentales, en especial tratándose de detenciones arbitrarias, torturas y desapariciones. Durante este periodo el TGC conoció de tan sólo 99 acciones de *habeas corpus*, produciéndose escasas resoluciones casatorias y muy poco que resaltar a nivel de aportes jurisprudenciales en esta materia.

En materia de amparo, su utilización en el Poder Judicial adquirió singular relevancia cuantitativa y cualitativa, observándose mayores grados de eficacia y éxito en el uso de esta acción. No obstante, se produjeron severas distorsiones y excesos que no fueron adecuadamente corregidos por el órgano jurisdiccional, especialmente en la (sospechosa y profusa) concesión de medidas cautelares de suspensión del acto re-

6 Cfr. Eguiguren Praeli, Francisco, “El *habeas corpus* en el Perú; enero 1983-julio 1990”, *Lecturas Constitucionales Andinas 1*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 1991, pp. 105 a 142.

clamado, o en la interposición de amparos contra resoluciones jurisdiccionales. El TGC conoció de 485 acciones de amparo, obteniendo resolución casatoria aproximadamente un tercio de ellas. Aquí sí cabe destacar algunos aportes en la defensa y precisión de diversos derechos fundamentales.⁷

Conviene dejar en claro que sería simplista descalificar la labor del TGC y la función que cumplió sin reconocer o explicar algunas de sus deficiencias como producto de las propias limitaciones y carencias del modelo que le asignaron la Constitución de 1979 y su ley orgánica. Pero no por ello podemos dejar de mencionar la importante responsabilidad que también le cupo al propio Tribunal y a sus miembros en la opaca gestión global desempeñada. Los conflictos internos entre los magistrados, los numerosos casos donde no se pudo arribar a una sentencia, la proliferación de votos singulares que reflejaban posiciones individualistas poco dispuestas a concertar ideas y trabajar colectivamente, el insuficiente aporte de la jurisprudencia, etcétera, son algunas pruebas evidentes de lo aquí afirmado.

Fue atendiendo a estas consideraciones que, a mediados de 1991, en un estudio evaluativo del origen y funcionamiento del TGC nos animamos a formular algunas propuestas concretas para superar las limitaciones del modelo establecido.⁸ Nuestra propuesta se sustentaba en que en vez de descalificar la existencia del TGC o de propugnar su reemplazo por una Sala Constitucional de la Corte Suprema, como sostenían algunos, resultaba conveniente realizar las reformas constitucionales y legales que, corrigiendo las deficiencias observadas durante la experiencia de su funcionamiento, permitieran consolidarlo como institución y optimizar su labor. Entre los principales aspectos entonces propuestos para la reforma cabe recordar:

7 Cfr. Abad Yupanqui, Samuel, *op. cit.*, p. 112.

8 Eguiguren Praeli, Francisco, "El Tribunal de Garantías Constitucionales: Las limitaciones del modelo y las decepciones de la realidad", *Lecturas sobre temas constitucionales* 7, Lima, CAJ, 1991, pp. 15 a 59.

- a) Ampliar las competencias del TGC encargándole adicionalmente la resolución de conflictos entre los poderes del Estado y los órganos constitucionales autónomos, entre las normas y atribuciones del gobierno central, el Parlamento y los gobiernos regionales.
- b) Diferenciar los requisitos y la legitimación procesal para interponer acciones de inconstitucionalidad, tratándose de leyes, decretos legislativos, leyes regionales u ordenanzas municipales. Conferir potestad a algunas instituciones representativas de la sociedad civil para promover tales acciones, tanto contra normas de alcance nacional como regional y local.
- c) Modificar la composición y forma de designación de los magistrados del Tribunal, dando participación también a instituciones no vinculadas exclusivamente al Poder Ejecutivo, Legislativo y a la Corte Suprema, pues las personas nombradas por éstos podrían verse condicionadas en su actuación y capacidad de control, sobre todo cuando de dichos órganos depende su reelección en el cargo.
- d) Debe rebajarse la edad de 50 años exigida para acceder a esta magistratura.
- e) La sentencia del TGC que declara la inconstitucionalidad de una ley debe ser publicada directamente en el *Diario Oficial*, sin necesidad de remitirse previamente al Congreso ni de conferirle un plazo para que dicte una ley derogatoria de la norma cuestionada. Los efectos derogatorios de la sentencia deben empezar a correr desde la fecha de su publicación.
- f) La sede del TGC debe ser Lima, por ser ésta el centro jurídico y político del país, sin perjuicio de que el tribunal pueda sesionar y resolver en cualquier ciudad del país por acuerdo de sus miembros.
- g) Facilitar el mayor acceso de acciones de *habeas corpus* y amparo al TGC acortando el trámite judicial (actualmente de tres instancias) y dándolo por agotado en segunda instancia, permitiendo que en caso de denegarse estas acciones a dicho nivel proceda

acudir directamente al TGC, sin pasar por la Corte Suprema.

- h) Interpretar la casación en el sentido de que para los errores *in iudicando* el TGC resolverá el problema como instancia definitiva, sin necesidad de reenvío.
- i) Pensar en la eventualidad de dividir a los miembros del TGC en dos salas de cuatro miembros cada uno, para que conozcan de las acciones de *habeas corpus* y amparo; en caso de discordia o falta de decisión, serían llamados los miembros de la otra sala para evitar la ausencia de fallo y la eventual denegación de justicia. En cambio, las acciones de inconstitucionalidad serían conocidas y resueltas por el Pleno del Tribunal. Podría incluso pensarse que con la designación de magistrados se establecieran suplentes para reemplazarlos en caso de vacancia o impedimento, garantizando así que el Tribunal cuente siempre con la totalidad de sus integrantes.
- j) Interpretar que la competencia del TGC para ejercer el control de la constitucionalidad involucra también a todas las normas que tengan fuerza de ley, lo que incluiría a los tratados y a los decretos de urgencia.

Lamentablemente el golpe de estado del 5 de abril de 1992, efectuado por el propio presidente Fujimori, conllevó también la clausura y desaparición del TGC. Simultáneamente se produjo el cese de centenares de magistrados del Poder Judicial y se dictaron numerosas normas que suspendieron o limitaron severamente la procedencia de las garantías constitucionales en un conjunto de casos y situaciones de importancia.⁹ El Poder Judicial y la Corte Suprema poco o nada hicieron para descalificar e inaplicar tales medidas, flagrantemente violatorias de los derechos y garantías constitucionales.

Aunque pudiera parecer anecdótico, se llegó incluso a disponer, mediante un decreto-ley “modificatorio” de la Consti-

9 Cfr. Abad Yupanqui, Samuel, *op. cit.*, pp. 114 a 124.

tución, que cuando una entidad estatal resultare derrotada como demandada en una acción de amparo contra la resolución de la Corte Suprema podía recurrir en casación ante el TGC, cuando era notorio que dicho Tribunal había quedado desactivado. Por esta vía, sin duda un grosero despropósito, el Estado lograba impedir la ejecución y el cumplimiento de los fallos de amparo que le eran desfavorables.