

Pautas de técnica legislativa emanadas del Tribunal Constitucional

César Delgado – Guembes

Universidad Ruiz de Montoya

25 de Setiembre del 2008

Temas

- **1. Requisitos de formación de la ley**
- **2. Ley particular según la «naturaleza de las cosas»**
- **3. Tipo, modo de producción y denominación de la ley**
- **4. Leyes marco y de desarrollo constitucional**
- **5. Leyes interpretativas**
- **6. Iniciativa legislativa obligada**
- **7. Tendencias en el control del TC**

1. Formación de la ley

(STC 5-2006-PI/TC)

- *teniendo en cuenta que la norma legal cuestionada ha sido emitida por el órgano competente (Poder Legislativo), observándose el procedimiento de formación de leyes regulado por el Reglamento del Congreso de la República, así como el quórum y la votación correspondiente para la aprobación de la ley (77 congresistas presentes, 71 votos a favor, 1 voto en contra y ninguna abstención), según se advierte del Diario de Debates de la Segunda Legislatura Ordinaria del 2004, de fecha 22 de Marzo del 2005, este Tribunal entiende que el parámetro bajo análisis de la norma cuestionada es la Constitución, y no otra fuente legislativa ni normativa, por lo que no cabe invocar la afectación de un bloque de constitucionalidad en el presente caso.*

2. Ley particular por naturaleza de las cosas

(STCs 1-3-2003-AI/TC, y 18-2003-AI/TC)

- *respetando el criterio de razonabilidad legal, el Estado queda facultado para desvincular a la ley de su vocación por la generalidad y hacerla ingresar en una necesaria y razonable singularidad. Necesaria, porque está llamada a recomponer un orden social que tiende a desvirtuarse, y razonable, porque se fundamenta en un elemento objetivo, a saber, la naturaleza de las cosas.*
- *la “naturaleza de la cosa” informa tanto de su contenido como de su finalidad. La “naturaleza de la cosa” que hace a la materia del Derecho está comprendida en una realidad política, social y económica que puede tender hacia su disfuncionalidad o a desvirtuar su finalidad. En estas circunstancias, el orden constitucional debe permitir que la ley incida en la realidad de hecho y componga la funcionalidad de las “cosas”*
- *sólo por excepción es viable la creación de una regla especial, la misma que no se ampara en el arbitrio caprichoso de quienes poseen el poder público, sino en la naturaleza o razón de los hechos, sucesos o acontecimientos que ameriten una regulación particular no genérica. Es decir, una ley especial –de por sí regla excepcional en el ordenamiento jurídico nacional- se ampara en las específicas características, propiedades, exigencias o calidades de determinados asuntos no generales en el seno de la sociedad. Las leyes especiales hacen referencia específica a lo particular, singular o privativo de una materia. Su denominación se ampara en lo sui generis de su contenido y en su apartamiento de las reglas genéricas. En puridad, surgen por la necesidad de establecer regulaciones jurídicas esencialmente distintas a aquellas que contemplan las relaciones o situaciones indiferenciadas, comunes o genéricas. Consecuencia derivada de la regla anteriormente anotada es que la ley especial prima sobre la de carácter general*

3. Tipo, modo de producción y denominación de la ley

(STC 47-2004-AI/TC)

- si ocurriera que una norma preconstitucional tuviera denominación de ley orgánica, la sola denominación de una ley como orgánica *no la convierte en tal si es que no cumple con los requisitos del Artículo 106 de la Constitución. (...)* por ello, si una ley se aprueba con votación necesaria para una ley orgánica, pero no contiene materia que se reserva a ella, entonces dicha ley deberá ser considerada como ordinaria.
- el Artículo 106 de la Constitución *dispone dos requisitos especiales para que una fuente del derecho expedida por el Congreso de la República pueda ser considerada una ley orgánica: uno de orden material, referido a la exigencia de que se ocupe de la materia que le ha sido constitucionalmente reservada; y otro de carácter formal, relativo al número de votos necesario para su aprobación.*
- luego de la Constitución se incluye en una misma categoría a las leyes ordinarias y a las leyes orgánicas *las cuales tienen la misma jerarquía jurídica.*
- *no se genera, per se, un problema de inconstitucionalidad cada vez que una ley ordinaria colisiona con una ley orgánica. La eventual inconstitucionalidad sería consecuencia de que la ley ordinaria haya infringido directamente el artículo 106 de la Constitución al regular una materia reservada a ley orgánica, sin haber sido aprobada con el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso, mayoría exigida por el artículo 106 constitucional.*

Estructura de la jerarquía normativa nacional según el TC

Categoría

Grado

1. Normas constitucionales o de rango constitucional

Primer grado: la Constitución

Segundo grado: Leyes de reforma constitucional

Tercer grado: Tratados de derechos humanos

2. Leyes y normas con rango de ley

Leyes, tratados, decretos legislativos, decretos de urgencia, Reglamento del Congreso, resoluciones legislativas, ordenanzas regionales, ordenanzas municipales, y las sentencias expedidas por el Tribunal Constitucional que declaran la inconstitucionalidad de una ley o norma con rango de ley

3. Decretos y reglamentos

Decreto y demás normas de contenido reglamentario

4. Resoluciones

Primer grado: resoluciones ministeriales, resoluciones de los órganos autónomos no descentralizados

Segundo grado: resoluciones dictadas con sujeción al respeto del rango jerárquico intrainstitucional

5. Fallos jurisdiccionales y normas convencionales

Criterios para definir qué entidades requieren ley orgánica

Artículos constitucionales

Principio de separación de poderes

Artículo 43

Principio representativo garantizado por el sistema electoral

Artículo 43

Principio de unidad y de la descentralización del Estado

Artículo 43

Garantía de los derechos humanos

Artículo 44

Principio de soberanía política

Artículo 45

Principio de soberanía jurídica de la Constitución

Artículo 51

Equivalencia funcional entre los miembros del Poder Judicial, el Ministerio Público, y Miembros del Consejo Nacional de la Magistratura

Artículos 156 y 158

Control presupuestario

Artículo 82

Regulación de la moneda, crédito del sistema financiero, y la administración de las reservas internacionales

Artículo 84

Control de las empresas bancarias, de seguros y de administración de fondos de pensiones

Artículo 87

Casos constitucionales con reserva de ley

Entidades estatales **orgánicas** Artículo Constitucional

Congreso (Reglamento)

Artículo 94

Poder Judicial

Artículo 143

**Presidencia de la República y
Consejo de Ministros**

Artículos 43, 45,

Jurado Nacional de Elecciones

Artículos 31, 43 y 45

**Oficina Nacional de Procesos
ElectORAles**

Artículo 31, 43 y 45

**Registro Nacional de
Identificación y Estado Civil**

Artículo 31, 43 y 45

Tribunal Constitucional

Artículos 44, 51, 200 y 201

Defensoría del Pueblo

Artículo 44, 51, 161, 162 y 200

Ministerio Público

Artículos 150, 156 y 158

**Consejo Nacional de la
Magistratura**

Artículos 150, 156 y 158

Casos constitucionales con reserva de ley

Entidades estatales orgánicas Artículo Constitucional

Gobiernos Regionales

Artículos 188 y 198

Municipalidades

Artículos 188 y 198

**Superintendencia de Banca
y Seguros**

Artículos 82, 84 y 87

**Contraloría General de la
República**

Artículo 82

Banco Central de Reserva

Artículo 84

Otras materias reservadas a ley orgánica

Derecho de elección

**Utilización y otorgamiento a particulares de recursos naturales
Ejercicio de garantías constitucionales**

Efectos de la declaración de inconstitucionalidad o ilegalidad de las normas

Artículo Constitucional

Artículo 31

Artículo 66

Artículo 200

Artículo 200

4. Leyes marco y de desarrollo constitucional

(STC 5-2003-AI/TC, y 47-2004-AI/TC)

- *Ello significa que la condición de “leyes de desarrollo constitucional” no se agota en aquellas cuyas materias se ha previsto en la Octava Disposición Final y Transitoria de la Constitución, esto es, a lo que allí se alude como leyes en materia de descentralización y las relativas a los mecanismos y al proceso para eliminar progresivamente los monopolios legales otorgados en las concesiones y licencias de servicios públicos; dado que sobre estas últimas, la Constitución sólo ha exigido del legislador cierto grado de diligencia (“prioridad”) en su dictado.*
- *el Congreso de la República e incluso el Poder Ejecutivo, en el caso de los Decretos Legislativos, son competentes par asignar determinadas denominaciones cuando se trata de leyes que regulan aspectos generales sobre una materia a fin de sintetizar su alcance integral, empleando para ello las denominaciones de Ley de Bases, Ley Marco y Ley General, segundo corresponda, pero que, en definitiva, constituyen la fuente normativa de ley expedida por el Congreso de la República.*

5. Leyes interpretativas

(STC 2-2006-PI/TC)

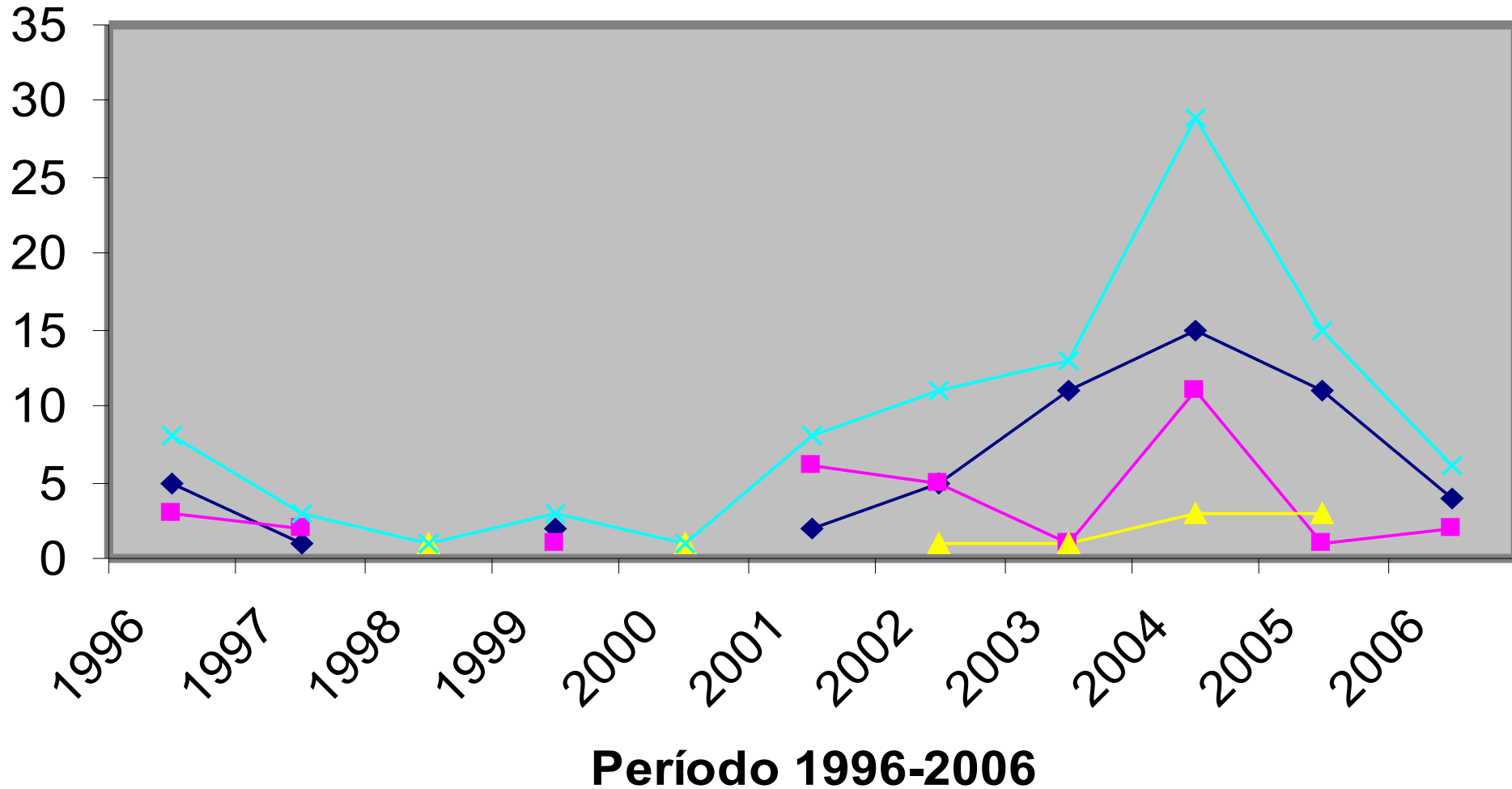
- *las normas interpretativas son aquellas que declaran o fijan el sentido de una norma dictada con anterioridad, que su objetivo es eliminar la ambigüedad que produce una determinada norma en el ordenamiento jurídico. Así ambas normas – la interpretada y la interpretativa- están referidas a la misma regulación; por consiguiente, la norma interpretativa debe regir desde la entrada en vigencia de la norma interpretada.*
- *estas aparentes normas interpretativas deberían entrar en vigencia a partir del día siguiente de su publicación, y no desde la entrada en vigencia de la supuesta norma interpretada, ya que en estos casos no existe una unidad normativa esencial entre ambas normas.*

6. Iniciativa legislativa obligada

(sentencias exhortativas)

STC	Caso	Plazo	Acción
STC 10-2002	Legisl. Antiterrorista	30 años	Pendiente
STC 6-2003	Acusac. Constituc.	Sin plazo	Modif. Aprobada
STC 23-2003	Justicia militar	12 meses	Ley 28665 (?)
STC 50-2004	Pensiones	Razonable	Presunción legal
STC 2-2005	Recursos regiones	Inmediato (demarcación)	P. Ejec.
STC 8-2005	Empleo público	Prioritario y urgente (1ª. Legislatura de 2005)	P. Ejec.
STC 19-2005	Arresto domiciliario	Presupuesto 2006 (procesos de corrupción)	Pendiente
STC 4-2006	Justicia militar	6 meses	Imposible cumplimiento (reforma constituc.)
STC 6-2006	Justicia militar	31 Diciembre 2006	Imposible cumplimiento (reforma constituc.)
STC 12-2006	Justicia militar	Razonable	Modif. CJM

Control legislativo por el Tribuna l Constitucional (Procesos de inconstitucionalidad)



Período 1996-2006



Sentido de las Sentencias del Tribunal Constitucional 1996-2006

	<i>Infundada</i>	<i>Fundada en parte</i>	<i>Fundada</i>	TOTAL
1996	5	3		8
1997	1	2		3
1998			1	1
1999	2	1		3
2000			1	1
2001	2	6		8
2002	5	5	1	11
2003	11	1	1	13
2004	15	11	3	29
2005	11	1	3	15
2006	4	2		6
	56	32	10	98

¿Qué explica la tendencia en la acción del TC?

- La existencia efectiva de condiciones de inconstitucionalidad en el texto de las leyes (falta política)
- La falta de control de calidad constitucional en el proceso de debate legislativo (falta técnica)
- La negligencia técnica en el diseño y estudio legislativo
- La tendencia política coincidente u opuesta en el Congreso y el TC (2006-2011)
- La modificación o renovación en la composición e integrantes del TC (1997-2002, y 2005-2007)
- El estilo del Presidente del TC

Composición y renovación del Tribunal Constitucional

Inicio de funciones del TC	26 Junio 1996
Destitución de Magistrados (Rey, Aguirre, Revoredo)	27 Mayo 1997
Reposición de Magistrados (Rey, Aguirre, Revoredo)	Diciembre del 2000
Suspensión de García Marcelo	6 Setiembre 2001
Elección de 4 Magistrados (Alva Orlandini, Bardelli Lartirigoyen, García Toma, Gonzales Ojeda)	30 Mayo 2002
Conclusión funciones de 4 Magistrados	Mayo-Junio-Setiembre 2004
Elección de 2 Magistrados (Landa, Vergara Gotelli)	20 Diciembre 2004
Conclusión por renuncia de Revoredo	17 Junio 2005
Elección de 1 Magistrado (Carlos Mesía)	14 Julio 2006
Conclusión funciones de 4 Magistrados (Gonzales Ojeda, Alva Orlandini, García Toma, Bardelli Lartirigoyen)	9 Junio 2007
Elección de 1 Magistrado (Ricardo Beaumont)	27 Junio 2007

Elección de 2 Magistrados (Eto, Alvarez, Calle)

7 Setiembre 2007