

# El proceso constitucional de cumplimiento y su incidencia positiva en la protección del Estado democrático de Derecho

Jorge León Vásquez\*

El objeto principal del presente artículo es demostrar en qué medida incide positivamente la acción de cumplimiento al fortalecimiento del Estado democrático de Derecho. Para tal fin, en primer lugar, se deberá determinar la naturaleza jurídica de la acción de cumplimiento; más concretamente, responder al interrogante de si estamos o no frente a un proceso constitucional en el sentido pleno de estos términos, toda vez que, como más adelante se verá, un cierto sector de la doctrina le niega tal carácter.

Una vez precisada su naturaleza jurídica, la segunda cuestión a abordar es si la acción de cumplimiento ostenta, como todos los demás procesos constitucionales, el doble carácter: una dimensión subjetiva, que está, como es evidente, vinculada a la protección de determinados derechos fundamentales; y una dimensión objetiva en relación con la tutela del principio de supremacía jurídica de Constitución.

Si se acepta la tesis de que la acción de cumplimiento posee una dimensión subjetiva habrá de tener que precisarse cuál es el derecho fundamental o los derechos fundamentales que tutela. Mientras que su dimensión objetiva nos obliga a precisar de qué manera tutela el principio jurídico de supremacía constitucional, toda vez que la Constitución reconoce su procedencia contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo; con lo cual aparentemente, su ámbito de protección estaría más bien en el plano infraconstitucional y no en el de lo constitucional.

Pero el análisis de las cuestiones planteadas supone una construcción argumentativa previa que, necesariamente, debe partir de la idea misma que se tiene del propio Derecho procesal constitucional. Ello por cuanto que la concepción tradicional o clásica del Derecho procesal constitucional –construida sobre la base de los grandes principios de la teoría general del proceso– no permite sostener la tesis de la acción de cumplimiento como proceso constitucional ni

tampoco la tesis de su doble carácter.

Consideramos, por el contrario, que es necesario concebir el Derecho procesal constitucional, más que como una rama apéndice del Derecho procesal general, como Derecho constitucional material o concretizado, por lo que éste, y no otro, será el punto de partida y guía de análisis en el desarrollo de este trabajo.

La doctrina predominante entre nosotros concibe el Derecho procesal constitucional, generalmente, como una rama adscrita al Derecho procesal general, sin cuestionarse seriamente si tal forma de concebirlo tiene consecuencias negativas que pueden terminar distorsionando el fin último de los procesos constitucionales. Y es que no se puede negar, por evidente, que el Derecho procesal constitucional no puede ni debe operar bajo la aplicación pura y dura de los principios e instituciones propias de la teoría general del proceso, debido a lo que el profesor Häberle<sup>1</sup> ha denominado «la peculiaridad del Derecho procesal constitucional» –*die Eigenständigkeit des Verfassungsprozessrechts*–.

Es cierto que el Derecho procesal constitucional se remite o recurre frecuentemente a las instituciones procesales, pero es verdad también que es necesario que, al momento de ser aplicadas dentro del marco de un proceso constitucional, deben pasar necesariamente por el tamiz del Derecho constitucional a fin de que su aplicación, lejos de optimizar el funcionamiento de los procesos constitucionales, no los termine anquilosando y tornándolos no idóneos para la consecución de los fines que la Constitución y el Código Procesal Constitucional –en adelante CPC– ha reservado para dichos procesos<sup>2</sup>.

El Tribunal Constitucional es consciente de la relevancia de asumir el Derecho procesal constitucional como Derecho constitucional material. En la resolución 0025-2005-AI/TC (FJ 15) ha señalado que éste constituye un ordenamiento complejo de naturaleza adjetiva, pero que debido a la naturaleza del ordenamiento sustantivo a cuya concretización

\* Asesor Jurisdiccional del Tribunal Constitucional. Docente del Postítulo en Derechos Fundamentales en la PUCP. Docente del Postítulo en Derecho Procesal Constitucional en la PUCP. Egresado de la Maestría en Derecho con mención en Derecho Constitucional en la Escuela de Graduados de la PUCP. Abogado egresado de la UNMSM.

1 Häberle, Peter. «Die Eigenständigkeit des Verfassungsprozessrechts». En su obra *Kommentierte Verfassungsrechtsprechung*. Königstein: Athenäum, 1979. pp. 405 y ss.

2 Bocanegra, Raúl. *El valor de las sentencias del Tribunal Constitucional*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1982. p. 21.



sirve –la Constitución–, debe ser interpretado e integrado atendiendo a la singularidad que éste presenta respecto al resto del ordenamiento jurídico. Esto implica que el Derecho procesal constitucional conlleva necesariamente un cierto distanciamiento del resto de regulaciones procesales.

La concretización de la Ley Fundamental del Estado, de la que nos habla el Tribunal Constitucional, implica que, en cada controversia constitucional, la hermenéutica de la norma procesal constitucional deba efectuarse conforme con una interpretación específicamente constitucional de las normas procesales constitucionales; en otros términos una interpretación del CPC *desde* la Constitución. Estamos frente a una interpretación teleológica de la norma procesal constitucional orientada a la concretización y optimización de los mencionados principios constitucionales materiales.

También en la sentencia 4903-2005-PHC/TC (FJ 3), el supremo intérprete de la Constitución ha afirmado que si bien es cierto que el Derecho procesal constitucional recurre frecuentemente a categorías e instituciones primigeniamente elaboradas por la teoría general del proceso, es el Derecho constitucional el que las configura y llena de contenido constitucional.

Agrega el Tribunal Constitucional que esta es una cuestión que trasciende la mera opción académica o jurisprudencial; por el contrario, significa un distanciamiento de aquellas posiciones positivistas del Derecho y del proceso que muchas veces han llevado a desnaturalizar la vigencia efectiva de los derechos fundamentales, al hacer depender la eficacia de éstos a la aplicación de normas procesales autónomas, científicas y neutrales.

Esta posición del Tribunal Constitucional –a contracorriente de lo que señalan la mayoría de autores que se han acercado al estudio del Derecho procesal constitucional– tiene, en efecto, implicancias muy importantes en la práctica constitucional de los casos concretos. Con un ejemplo intentaremos graficar esta afirmación.

Como se bien se sabe, uno de los principios esenciales en la teoría general del proceso es el principio de congruencia procesal, según el cual el juez no puede dejar de pronunciarse únicamente en los justos términos de la pretensión propuesta por el demandante. No puede fallar otorgando menos de lo pedido –*intra petita*–, más allá de lo pedido –*ultra petita*– o, simplemente, otorgando algo que el demandante no ha solicitado –*extra petita*.

Este principio, en el Derecho procesal constitucional, tiene una singular por no decir nula aplicación. En efecto, si en un caso concreto, una persona alega la vulneración de su derecho fundamental a la intimidad, pero en el análisis y resolución de la controversia constitucional, el Tribunal Constitucional o el juez constitucional, encuentran que los actos del demandado también

afectan el derecho al honor, nada obsta en absoluto para que el Tribunal o el juez constitucional así lo expresen en su sentencia.

Puede suceder también a la inversa. En el caso que el demandante alegue la afectación de los derechos antes mencionados, y el Tribunal o el juez constitucional estiman que únicamente existe una real controversia constitucional en relación con uno solo de esos derechos, no existe impedimento alguno para que se pronuncien únicamente en relación con el derecho en el cual existe una verdadera controversia constitucional.

La concepción del Derecho procesal constitucional como Derecho constitucional material tiene, pues, implicancias prácticas muy importantes en la resolución de las controversias constitucionales. La doctrina constitucional advirtiendo esto señala que la «(...) estrechez de un instituto procesal es dinamitada por reflexiones puntuales y objetivas. Este tipo de ampliaciones cautelosas de los institutos procesales, se basan en que se pone entre paréntesis la Ley Fundamental y el Derecho procesal constitucional»<sup>3</sup>.

Parte de esta peculiaridad del Derecho procesal constitucional ha sido puesta de manifiesto por el Tribunal Constitucional cuando, por ejemplo, en ejercicio de su autonomía para configurar el proceso constitucional o simplemente de su autonomía procesal, ha establecido la figura del *partícipe*, o cuando decide establecer una *vacatio sententiae*, pero también cuando concibe el doble carácter o la naturaleza subjetiva y objetiva de los procesos constitucionales.

Desde un punto de vista estrictamente jurídico-formal, se suelen clasificar a los procesos constitucionales según su finalidad o en función de su objeto de protección. En esta perspectiva, a los procesos constitucionales que tienen como finalidad tutelar los derechos fundamentales se les denomina procesos constitucionales de la libertad; mientras que la supremacía jurídica de la Constitución queda garantizada a través de los denominados procesos constitucionales orgánicos.

Esta clasificación formal también puede apreciarse en el CPC. En efecto, su Título I prevé un grupo de disposiciones generales para los procesos de hábeas corpus, amparo, hábeas data y cumplimiento, procesos que, de acuerdo con su artículo 1° «(...) tienen por finalidad proteger los derechos constitucionales (...)». De modo similar, en el Título VI se pueden encontrar disposiciones generales de aplicación al proceso de acción popular y al proceso de inconstitucionalidad; los mismos que, según el artículo 75° del CPC, «(...) tienen por finalidad la defensa de la Constitución frente a infracciones contra su jerarquía (...)».

Desde nuestro punto de vista, esta clasificación de los procesos constitucionales sólo debe ser admitida muy relativamente, pues no da

3 Häberle, Peter. *Nueve ensayos constitucionales y una lección jubilar*. Lima: Palestra Editores, 2004. p. 31.

cuenta acertadamente de los fines de los procesos constitucionales. Es decir, de ella no tiene que derivarse, necesariamente, el siguiente corolario: ni los procesos constitucionales de la libertad tutelan la supremacía de la Constitución; ni los procesos constitucionales orgánicos garantizan derechos fundamentales.

Todo lo contrario. Es perfectamente posible afirmar que tanto los procesos constitucionales de la libertad así como los procesos constitucionales orgánicos tienen como finalidad última y de manera concurrente –y, en consecuencia, no excluyente– tutelar el principio de supremacía jurídica de la Constitución y la protección eficaz de los derechos fundamentales.

Esta interpretación se deriva del artículo II del Título Preliminar del CPC, el mismo que señala: «[S]on fines esenciales de los procesos constitucionales garantizar la supremacía de la Constitución y la vigencia efectiva de los derechos constitucionales». En consecuencia, puede decirse que todo proceso constitucional tiene como objetivo último tanto la protección de la supremacía jurídica de la Constitución a la vez que tutela también la vigencia efectiva de los derechos fundamentales.

Y es que, desde nuestro punto de vista, la dimensión subjetiva y objetiva están presentes en todos los procesos constitucionales. A modo de ejemplo, cabe señalar que en el seno de un proceso constitucional de hábeas corpus, amparo y hábeas data ciertamente se resuelven las pretensiones que plantea una de las partes; es decir, una controversia en torno a la afectación de un derecho fundamental específico –*dimensión subjetiva*–.

Pero no se puede negar que el Tribunal Constitucional o el juez constitucional al momento de resolver dicha controversia constitucional –en principio, subjetiva– realizan actos procesales que van más allá de la simple solución *inter partes*. Interpretan las disposiciones constitucionales, determinan el contenido del derecho invocado y establecen los límites a su ejercicio; pero todo esto se realiza con una impronta constitucional de generalidad, trasciende el interés subjetivo de las partes en conflicto y, en algunos casos, se manifiesta en el establecimiento de un precedente vinculante –*dimensión objetiva*–. Normalmente, detrás de esta dimensión objetiva de los procesos constitucionales está la tutela de otros valores (seguridad jurídica, verbigracia) o principios constitucionales (igualdad, por ejemplo).

Ahora bien, si esta misma lógica se aplica a los procesos constitucionales denominados procesos orgánicos, como el proceso de inconstitucionalidad, el proceso competencial o el proceso de acción popular, también es posible identificar su dimensión subjetiva y objetiva. Así, no se crea que cuando el Tribunal Constitucional resuelve una demanda de inconstitucionalidad se limita únicamente a consideraciones de orden objetivo o de contraste entre la norma impugnada y la Constitución del Estado

–*dimensión objetiva*–, a fin de tutelar el principio de supremacía jurídica de la Constitución.

Sucede frecuentemente que la evaluación de la constitucionalidad de la norma objeto de control se realiza también en relación con un derecho fundamental específico o con un grupo de ellos, ya sea para interpretar la norma en cuestión o ya para tutelar dichos derechos –*dimensión subjetiva*–. Esta posición ha sido asumida, acertadamente, por el Tribunal Constitucional.

En la sentencia 0020-2005-AI/TC y 0021-2005-AI/TC (FJ 16) ha dicho que si bien quien interpone una demanda de inconstitucionalidad, *prima facie*, no persigue la tutela de intereses subjetivos, sino la defensa de la Constitución como norma jurídica suprema, aun cuando se trata de un proceso fundamentalmente objetivo, es decir, un proceso en el que se realiza un juicio de compatibilidad abstracta entre dos fuentes de distinta jerarquía, también tiene una dimensión subjetiva, en la medida que son fines esenciales de los procesos constitucionales garantizar la primacía de la Constitución y la vigencia efectiva de los derechos fundamentales, según lo establece el artículo II del Título Preliminar del CPC.

En esta sentencia, el control constitucional normativo de las ordenanzas de los Gobiernos Regionales del Cusco y de Huánuco, manifestación del carácter objetivo del proceso de inconstitucionalidad, se ve superado por las consideraciones de orden subjetivo, a través de la interpretación constitucional y la argumentación jurídica, que realiza el Tribunal Constitucional en torno a los derechos fundamentales a la identidad cultural y a la salud. En el primer caso, reconociendo el uso tradicional de la hoja de coca en la religión, la economía, la medicina y lo social de un específico colectivo; en el segundo, no omitiendo los nocivos efectos del tráfico ilícito de drogas en la dignidad del ser humano, el derecho a la salud, el libre desarrollo y el bienestar personal y familiar.

Esta forma de concebir el proceso de inconstitucionalidad también se ha puesto de relieve en la sentencia 0027-2005-AI/TC (FJ 15 y ss). En esta sentencia el Tribunal Constitucional no se limita a la mecánica tarea de contrastar la Ley N.º 26937, que exime la colegiación obligatoria para el ejercicio del periodismo, con la Constitución; sino que también, a través de la interpretación constitucional del artículo 2º inciso 4 de la Constitución, precisa el alcance y contenido de los derechos fundamentales a la libertad de expresión y a la libertad de información. Con lo cual se torna inevitable la presencia del carácter subjetivo del proceso de inconstitucionalidad junto con su naturaleza objetiva.

La acción de cumplimiento, como es bien sabido, se incorpora en nuestro ordenamiento jurídico a partir de la Constitución de 1993, inspirada en el artículo 87º de la Constitución colombiana de 1991. De acuerdo con lo establecido en el artículo 200º inciso 6 de la Constitución del Estado, «[1] La acción de cumplimiento (...) procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar



una norma legal o un acto administrativo, sin perjuicio de las responsabilidades de ley».

El hecho mismo de que el constituyente haya realizado su consagración constitucional al lado de otros procesos constitucionales como el del hábeas corpus, amparo, hábeas data, proceso de inconstitucionalidad y junto a la acción popular, refleja, ya de por sí, la importancia que para el constituyente ha tenido la acción de cumplimiento como instrumento de tutela subjetivo y objetivo –como más adelante se verá– de un específico ámbito de protección constitucional.

Del reconocimiento mismo que el constituyente ha realizado de la acción de cumplimiento en el mismo título que consagra, igualmente, otros procesos constitucionales imprescindibles para la tutela de la supremacía constitucional y del respeto pleno de los derechos fundamentales, es posible afirmar que existe un ámbito constitucional reservado y específico a ser protegido mediante la acción de cumplimiento.

Junto a su configuración constitucional, el CPC realiza el desarrollo de los aspectos procesales de la acción de cumplimiento, es decir, su inicio, desarrollo y finalización. En efecto, dicho Código precisa el objeto de este proceso constitucional, el mismo que está determinado, de un lado, por el mandato dirigido al funcionario público renuente a que dé cumplimiento a una norma legal o ejecute un acto administrativo firme; de otro, el mandato dirigido al funcionario público renuente a emitir una resolución o dicte un reglamento cuando las normas legales así lo ordenen (artículo 66°).

Asimismo, el propio CPC (artículo 67° y 68°) define la legitimación activa y pasiva, la exigencia del requisito especial de la demanda (artículo 69°), las causales de improcedencia de la demanda (artículo 70°), el desistimiento de la pretensión (artículo 71°), el contenido de la sentencia fundada (artículo 72°), la ejecución de la sentencia (artículo 73°) y las normas aplicables (artículo 74°) que, en este caso, el legislador los ha vinculado con las normas que regulan el proceso constitucional de amparo. Como no es propósito de este trabajo realizar una exégesis de estas disposiciones legales, en adelante nos limitaremos a desarrollar el objeto ya delimitado al inicio del presente artículo.

Para determinar la incidencia positiva de la acción de cumplimiento en la protección del Estado constitucional de Derecho, es menester resolver una primera cuestión de relevancia en relación con su naturaleza. Esto implica responder la siguiente interrogante: ¿estamos realmente frente a un proceso constitucional cuando se alude a la «acción de cumplimiento»? Veamos cuáles han sido las respuestas que se han dado al respecto.

En la doctrina constitucional nacional es posible identificar dos posiciones en relación con la naturaleza del proceso de cumplimiento. Autores como Carpio Marcos afirman, de un lado, que más que un verdadero proceso constitucional, la acción de cumplimiento vendría a ser un proceso administrativo incorporado en la Constitución, pero no un proceso constitucional en la medida que las controversias que en su seno se resuelven están regidas por el Derecho administrativo<sup>4</sup>.

Según el autor para que un proceso califique como «constitucional» (1) su configuración o creación debe darse a nivel constitucional, (2) debe tener existencia autónoma y (3) su objeto debe estar referido a la resolución de controversias constitucionales. Si bien le reconoce las dos primeras notas esenciales, niega que la acción de cumplimiento tenga un carácter constitucional, precisamente, por la ausencia del tercer elemento.

Otra perspectiva de la doctrina ha llegado a sostener incluso la necesidad de prescindir de la acción de cumplimiento. Éste es el punto de vista asumido por lo autores del anteproyecto del CPC, para quienes «(...) la denominada acción de cumplimiento no es un proceso constitucional en sentido estricto, toda vez que no cautela derechos fundamentales o valores constitucionales, como puede ser la jerarquía normativa. (...) No obstante, (...) esta institución debería ser eliminada, pues no sólo no es clara sino que en puridad no es un proceso constitucional»<sup>5</sup>.

La negación a la acción de cumplimiento de su carácter de proceso constitucional también se ha sustentado a partir de otro proceso constitucional e, incluso, de un proceso ordinario, en la medida que, según se sostiene, el ámbito de protección de la acción de cumplimiento bien puede ser asumido por otros procesos. Así, se afirma que «(...) el amparo –cuando se afecta por omisión derechos fundamentales– o el proceso contencioso administrativo –cuando no se trata de derechos fundamentales– pudieron encargarse de tales cometidos»<sup>6</sup>.

Aunque, como se dará cuenta más adelante, recientemente el Tribunal Constitucional ha variado su posición, pese a que en un primer momento, acogió estas tesis. En la sentencia 0191-2003-AC/TC (FJ 2) señaló, por un lado, que «[L]a acción de cumplimiento es un “proceso constitucionalizado” (...) no tiene por objeto la protección de un derecho o principio constitucional, sino la de derechos legales y de orden administrativo»; más aún «(...) si en su seno no se resuelven controversias que versen sobre materia constitucional, aun cuando éste haya sido creado directamente por la Constitución».

Creemos que todas estas consideraciones en torno a la posición que niega el carácter de

4 Carpio Marcos, Edgar. «La acción de cumplimiento». En Susana Castañeda Otsu (coordinadora). *Derecho procesal constitucional. T. II*. Lima: Jurista Editores, 2.º edición, 2004. p. 962; «El proceso de cumplimiento en el Código Procesal Constitucional». En AA.VV. *Introducción a los procesos constitucionales. Comentarios al Código Procesal Constitucional*. Lima: Jurista Editores, 2005. p. 193.

5 AA.VV. *Código Procesal Constitucional. Anteproyecto y legislación vigente*. Lima: Palestra Editores, 2003. p. 25.

arrogarse ilegítimamente el ejercicio de ese poder y, en tal supuesto, se incurre en rebelión o sedición; de la misma manera se puede decir que el incumplimiento de las leyes y de los actos administrativos que se derivan del ejercicio legítimo del poder del Estado constituye también un acto contrario a la democracia como principio constitucional.

En tercer lugar, nuestra Constitución (artículo 38º) reconoce como uno de los deberes fundamentales de todas las personas el cumplir y defender la Constitución y el ordenamiento jurídico de la nación. Evidentemente este deber también alcanza –y creemos que con mayor razón todavía– a las autoridades y a los funcionarios públicos. Ello por cuanto que su actuación constituye, directa o indirectamente, una manifestación de la democracia como principio constitucional.

De modo que, el cumplimiento de las normas legales y de los actos administrativos es una cuestión que no puede quedar librado al libre albedrío de las autoridades y de los funcionarios públicos, sino más bien, que tienen una exigencia de cumplimiento acorde con la finalidad de su actividad. Esto cobra mayor importancia todavía si se considera que los funcionarios públicos están al servicio de la nación, de conformidad con el artículo 39º de la Constitución.

Ello implica que en tanto las leyes y los actos administrativos, de una u otra manera, constituyen la expresión de la soberanía popular o de la democracia como principio constitucional, ese incumplimiento, cuando afecta concretamente a una persona, se manifiesta también como el derecho fundamental al cumplimiento de las normas legales y de los actos administrativos.

En ese sentido, por ejemplo, César Landa sostiene que este nuevo derecho fundamental pretende que el Estado de Derecho no esté conformado por normas únicamente vinculantes para las autoridades sino que también se constituya en un derecho justiciable que dé eficacia al sistema de fuentes del Derecho<sup>14</sup>.

Recientemente, esta tendencia también ha sido acogida por el Tribunal Constitucional que, variando su posición expresada en la sentencia 0191-2003-AC/TC (FJ 2), ha señalado, en la sentencia 0168-2006-PC/TC (FJ 10) que la acción de cumplimiento como proceso constitucional tiene por objeto «el derecho constitucional de defender la eficacia de las normas legales y actos administrativos».

Resuelta la primera cuestión –¿cuál es el derecho fundamental que protege el proceso constitucional de cumplimiento?–, cabe responder, ahora, la siguiente pregunta: ¿en qué medida el proceso de cumplimiento sirve a la supremacía de la Constitución?

Quienes le niegan el carácter de proceso constitucional a la acción de cumplimiento se

apoyan en el argumento de que en el seno de la acción de cumplimiento no se resuelve una controversia de naturaleza constitucional sino más bien de orden legal, por lo que es en el ámbito del Derecho administrativo donde tales cuestiones deben ser resueltas. A nuestro juicio, esta concepción no es de recibo.

Si quisiéramos ahondar un poco en las raíces de esta clase de afirmaciones indudablemente llegaremos a concluir que la misma se sustenta en la división que cierto sector de la doctrina suele realizar de manera tajante entre las «cuestiones de constitucionalidad» y las «cuestiones de legalidad». Por ello, es muy frecuente encontrar afirmaciones en el sentido que las controversias que inciden en las primeras, son de competencia de la jurisdicción constitucional, mientras que las segundas corresponden ser resueltas en la jurisdicción ordinaria.

Desde nuestro punto de vista esta distinción no puede ser asumida de manera categórica. La realidad constitucional nos demuestra que existen cuestiones que, no obstante ser cuestiones de mera legalidad, también inciden en el ámbito de lo constitucional; y sucede también frecuentemente a la inversa. En verdad, esto no es más que una consecuencia positiva de la evolución que, en cuanto a su contenido, ha tenido el principio de legalidad en el marco del Estado constitucional democrático contemporáneo.

Y es que, como bien señala Luigi Ferrajoli, «(...) un segundo cambio, no menos radical, es el producido en este último medio siglo con la subordinación de la legalidad misma –garantizada por una específica jurisdicción de legitimidad– a Constituciones rígidas, jerárquicamente supraordenadas a las leyes como normas de reconocimiento de su validez. (...) La subordinación de la ley a los principios constitucionales equivale a introducir una dimensión sustancial no sólo en las condiciones de validez de las normas, sino también en la naturaleza de la democracia, para la que representa un límite, a la vez que la completa»<sup>15</sup>.

Precisamente, uno de los fundamentos principales que determinan la existencia de una controversia de naturaleza constitucional en el proceso constitucional de cumplimiento son los principios de supremacía jurídica de la Constitución junto con el de su fuerza normativa. Ello como consecuencia de que es en el marco de los actuales Estados constitucionales en donde la Constitución y su eficacia se sustentan en determinados principios sin los cuales ellas dejan de ser tales.

De acuerdo con Pedro De Vega es en el marco de las constituciones rígidas donde, al distinguirse perfectamente entre normas constitucionales y normas ordinarias, se consagra definitivamente

14 Landa, César. *Op. cit.* p. 224.

15 Ferrajoli, Luigi. «Pasado y futuro del Estado de Derecho». En Miguel Carbonell (editor). *Neoconstitucionalismos*. Madrid: Trotta, 2003. pp. 18-19.

el principio de la supremacía constitucional. Ello significa que, porque la Constitución es *lex superior*, en el supuesto de conflicto normativo entre sus disposiciones y preceptos jurídicos de rango inferior, debe prevalecer, en cualquier caso, el criterio constitucional<sup>16</sup>.

Este principio constitucional ha sido consagrado, en nuestro ordenamiento jurídico, en el artículo 51° de la Constitución, cuando establece que «[l]a Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía y así sucesivamente (...)». Ello implica que ninguna norma, ya sea considerada en abstracto o en la aplicación a un caso particular, puede contradecir la Constitución ya sea por el fondo o por la forma.

Puede suceder que tal contradicción se presente en el marco de un proceso judicial ordinario, caso en el cual, de conformidad con el artículo 138° de la Constitución, el juez prefiere la aplicación de la Constitución a la ley que está en franca contradicción con ella. Pero puede darse el caso también que esa incompatibilidad se presente en el desarrollo de un proceso constitucional. En este supuesto, el juez constitucional debe también preferir la Constitución; más aún si se considera que los procesos constitucionales tienen como finalidad precisamente, el de asegurar la plena vigencia de la tutela de la supremacía de la Constitución y de los derechos fundamentales.

El ámbito de aplicación y la eficacia de supremacía constitucional, por tanto, abarca tanto los procesos constitucionales y ordinarios, así como también los procedimientos cualesquiera sea su naturaleza; su preeminencia no puede ni debe quedar mediatizada por el tipo de proceso o procedimiento. De ahí que frente a una norma que vulnera la Constitución, ésta ostenta primacía frente a la ley que la contradice formal o materialmente.

Otro de los principios que sustentan nuestra posición es el principio de fuerza normativa de la Constitución. Este principio, vinculado estrechamente con el principio anteriormente aludido, significa esencialmente, que la eficacia de la Constitución no queda mediatizada por la existencia de una ley que así lo determine ni de un acto posterior que lo disponga.

Ello es así, porque como señala De Otto, «(...) sólo hay Constitución como norma cuando el ordenamiento establece que el cumplimiento de esos preceptos es obligado y, en consecuencia, que su infracción es antijurídica. Sólo entonces cabe decir que hay Constitución y que la Constitución escrita es norma, la norma suprema»<sup>17</sup>.

La Constitución tiene eficacia y fuerza normativa por sí misma en tanto *lex legum*; los

órganos del Estado, a través de los funcionarios públicos, están obligados a conferir desarrollo aplicativo a la Constitución, no porque ella exija necesariamente la intermediación de los mismos o porque carezca de una fuerza que éstos habrían de suministrarle, sino porque la inacción, la omisión o la demora de los operadores no desgarnece a la Constitución de su fuerza normativa propia, la que –en todo caso–, impone a los órganos de la jurisdicción constitucional el deber de suplir la inactividad antes aludida y de proceder a la aplicación de la Constitución<sup>18</sup>.

Es cierto que la Constitución es una norma política, pero también es cierto que es una norma jurídica y como tal tiene una eficacia y una vigencia real y no nominal. Por ello, nada obsta para que se aplique directamente para resolver una controversia en la cual existe una norma que se opone, material o formalmente, a ella.

Bajo estos argumentos, no puede negarse que en el artículo 200° inciso 6 de la Constitución, que autoriza la procedencia de la acción de cumplimiento contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo, existe una controversia de carácter constitucional y no solamente legal.

Ello es así por cuanto la ley y el acto administrativo –que es conforme con los principios y valores constitucionales y con los derechos fundamentales– tiene una impronta constitucional, su cumplimiento no es una «cuestión de legalidad» que esté regida por el Derecho administrativo y pueda ser resuelta en el marco de un proceso contencioso administrativo. Por el contrario, es una controversia de naturaleza constitucional y que, como tal, corresponde ser resuelta por la jurisdicción constitucional a través del proceso constitucional específico previsto para ello: la acción de cumplimiento.

En ese sentido se puede afirmar que un valor constitucional del Estado constitucional democrático es el cumplimiento de las leyes y de los actos administrativos. En un Estado como el nuestro, en el cual el incumplimiento de las leyes, los actos administrativos e, incluso, de las resoluciones judiciales, es un lugar bastante frecuente, su cumplimiento –bajo una perspectiva estrecha anclada en las esferas de la legalidad y del Derecho administrativo– trasciende la mera cuestión de legalidad para llegar a ser una cuestión constitucional de primer orden.

Se afirma esto por dos razones fundamentales. En primer lugar y concordando con Óscar Ortiz, porque «[U]na de las principales fuentes de la desconfianza ciudadana en lo público es la

16 De Vega, Pedro. «Jurisdicción constitucional y crisis de la Constitución». En *Revista de Estudios Políticos*, N.º 7, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1979. p. 93.

17 De Otto, Ignacio. *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*. Barcelona: Ariel, 2.a edición, 6.a reimpresión, 1988. p. 15.

18 Bidart, Germán. «La fuerza normativa de la Constitución». En AA.VV. *El amparo constitucional. Perspectivas y modalidades*. Buenos Aires: Depalma, 2000. pp. 8-9

reiterada desobediencia e incumplimiento de las normas, situación que por gozar de arraigada impunidad termina por convertir a la ley y a los actos administrativos en burladero de la burocracia irresponsable»<sup>19</sup>.

En segundo lugar, porque los efectos negativos del incumplimiento de las normas legales y de los actos administrativos no sólo inciden en el plano infraconstitucional. Por el contrario, socava los cimientos mismos del ordenamiento constitucional y, al poner en cuestión la legitimidad constitucional de las leyes y de los actos administrativos cuando estos son dictados de conformidad con los principios y derechos fundamentales que la Constitución consagra, vulnera el contenido de la democracia como principio constitucional.

Por ello, se ha afirmado con toda razón que «[E]l pueblo, como elector, tiene el derecho de exigir de las autoridades elegidas que cumplan con los actos que expiden. Esto resalta su carácter democrático y, por ello, esta acción se puede considerar como uno de los instrumentos más importantes de la democracia participativa; y por consiguiente, su ejercicio tiene carácter jurídico-político»<sup>20</sup>.

Luego de estas precisiones queda claro que la acción de cumplimiento en tanto proceso constitucional, en su dimensión objetiva se orienta a la tutela de un valor constitucional como es el cumplimiento de las normas legales y de los actos administrativos. En la que dicho cumplimiento constituye un bien constitucional a tutelar, la inactividad estatal incide de manera negativa no únicamente en el ámbito de la legalidad, sino más bien en el ámbito de lo constitucional.

### Conclusiones

1. Si bien el Derecho procesal constitucional recurre frecuentemente a las instituciones procesales, es necesario que, al momento de ser aplicadas dentro del marco de un proceso constitucional, deben pasar necesariamente por el tamiz del Derecho constitucional a fin de que su aplicación, lejos de optimizar el funcionamiento de los procesos constitucionales, no los termine anquilosando y tornándolos no idóneos para la consecución de los fines que la Constitución y el CPC han previsto para dichos procesos.
2. Se puede afirmar que todo proceso constitucional tiene como objetivo final la protección de la supremacía jurídica de la Constitución –*dimensión objetiva*– y, a la vez, la vigencia efectiva de los derechos fundamentales –*dimensión subjetiva*–. Estas dos dimensiones están presentes en todos los procesos constitucionales. Este doble carácter es también predicable de la acción de

cumplimiento en tanto es un auténtico proceso constitucional.

3. En su dimensión subjetiva, la acción de cumplimiento tutela el derecho fundamental al cumplimiento de las normas legales y de los actos administrativos; derecho fundamental que se deriva, en primer lugar, del artículo 3° de la Constitución que no excluye el reconocimiento de un derecho fundamental que se funda en la democracia como principio constitucional; y del artículo 45° de la Constitución porque en un Estado constitucional democrático todo poder se ejerce en nombre del pueblo y el ejercicio de ese poder retorna a él ya sea como leyes, decretos, resoluciones o actos administrativos.
4. En su dimensión objetiva, la acción de cumplimiento es un proceso en el cual se resuelven controversias jurídicas de orden constitucional y no de naturaleza legal, por cuanto que, de un lado, el cumplimiento de las normas legales y de los actos administrativos constituyen la manifestación de la democracia como principio constitucional; de otro no son más que la concretización de los principios de supremacía jurídica de la Constitución y el principio de su fuerza normativa.
5. El proceso constitucional de cumplimiento cumple un rol muy importante en el fortalecimiento del Estado de Derecho porque un valor constitucional de éste es el cumplimiento de las leyes y de los actos administrativos. Lo que es más relevante todavía si se considera que el incumplimiento de las leyes, de los actos administrativos e incluso, de las resoluciones judiciales, afecta la confianza de los ciudadanos en las instituciones del Estado y socava los cimientos mismos del orden constitucional. Por ello, es inaceptable la tesis que señala que en el seno del proceso de cumplimiento se resuelven cuestiones de mera legalidad; por el contrario, tiene un ámbito específico de protección de orden constitucional.

### Referencias Bibliográficas

- AA.VV. *Código Procesal Constitucional. Anteproyecto y legislación vigente*. Lima: Palestra Editores, 2003.
- ABAD YUPANQUI, Samuel. *Derecho procesal constitucional*. Lima: Gaceta Jurídica, 2004.
- BERNAL PULIDO, Carlos. «La democracia como principio constitucional en América Latina». Mimeo, 12 pp.
- BIDART, Germán. «La fuerza normativa de la Constitución». En AA.VV. *El amparo constitucional. Perspectivas y modalidades*. Buenos Aires: Depalma, 2000.

19 Ortiz, Óscar. «La acción de cumplimiento». En [www.vivalaciudadania.org/herramientas/Herra050.pdf](http://www.vivalaciudadania.org/herramientas/Herra050.pdf).p.1. Citado el 07-12-06.

20 Rodríguez Ruiz, María. «La acción de cumplimiento en Colombia y el Perú». En [www.encolombia.com/derecho/acciondecumplimiento.htm](http://www.encolombia.com/derecho/acciondecumplimiento.htm). Parágrafo cuarto. Citado el 07-12-06.

BOCANEGRA, Raúl. *El valor de las sentencias del Tribunal Constitucional*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1982.

CARPIO Marcos, Edgar. «El proceso de cumplimiento en el Código Procesal Constitucional». En AA.VV. *Introducción a los procesos constitucionales. Comentarios al Código Procesal Constitucional*. Lima: Jurista Editores, 2005.

CARPIO Marcos, Edgar. «La acción de cumplimiento». En Susana Castañeda Otsu (coordinadora). *Derecho procesal constitucional. T. II*. Lima: Jurista Editores, 2.º edición, 2004.

DE OTTO, Ignacio. *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*. Barcelona: Ariel, 2.a edición, 6.a reimpresión, 1988.

DE VEGA, Pedro. «Jurisdicción constitucional y crisis de la Constitución». En *Revista de Estudios Políticos*, N.º 7, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1979.

FERRAJOLI, Luigi. «Pasado y futuro del Estado de Derecho». En Miguel Carbonell (editor). *Neonacionalismos*. Madrid: Trotta, 2003.

GUASTINI, Riccardo. *Estudios sobre la interpretación jurídica*. México D.F.: Editorial Porrúa-UNAM, 2003.

HÄBERLE, Peter. «Die Eigenständigkeit des Verfassungsprozesses». En su obra *Kommentierte Verfassungsrechtsprechung*. Königstein: Athenäum, 1979.

HÄBERLE, Peter. *Nueve ensayos constitucionales y una lección jubilar*. Lima: Palestra Editores, 2004.

HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez. Sobre el Derecho y el Estado democrático de Derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta, 1998.

HESSE, Konrad. *Escritos de Derecho constitucional (selección)*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1983.

LANDA, César. *Tribunal Constitucional y Estado democrático*. Lima: Palestra Editores, 2.º edición corregida y aumentada, 2003.

ORTIZ, Óscar. «La acción de cumplimiento». En [www.vivalaciudadania.org/herramientas/Herra050.pdf](http://www.vivalaciudadania.org/herramientas/Herra050.pdf).

RODRÍGUEZ RUIZ, María. «La acción de cumplimiento en Colombia y el Perú». En [www.encolombia.com/derecho/acciondecumplimiento](http://www.encolombia.com/derecho/acciondecumplimiento). 