

## **Sobre la Comisión de seguimiento y cumplimiento de sentencias del TC. Una preocupación central en busca de una mayor legitimidad y la necesidad de dar una respuesta al respecto.**

Eloy Espinosa-Saldaña Barrera<sup>1</sup>

Las funciones, cada vez más relevantes, confiadas a los diferentes Tribunales Constitucionales, obligan a estas entidades a preocuparse más por legitimar el ejercicio de su labor. Ello va a implicar, por ejemplo, establecer pautas más claras para el acceso al Tribunal; consagrar un trámite más célebre de los procesos a su cargo, sin que aquello implique, por cierto, rebajar la rigurosidad y la dinámica garantista que deben tener sus pronunciamientos; o dar mayor predictibilidad al tratamiento de ciertas materias, con líneas jurisprudenciales debidamente sustentadas a aplicar de manera más bien uniforme en casos sustancialmente iguales.

Ahora bien, importante es anotar que uno de los temas en los cuales más se compromete la legitimidad de la labor de toda entidad con competencias jurisdiccionales en general, y las de un Tribunal Constitucional en particular, es el del cumplimiento de sus sentencias. Y es que, ya sea que estemos ante un pronunciamiento en abstracto sobre la constitucionalidad de una norma, y con mayor razón si lo que se resuelve son casos concretos sobre la eventual violación o amenaza de violación de determinados derechos fundamentales, a un Tribunal Constitucional le corresponde la delicada tarea en concretizar los principios, valores y derechos recogidos en las diversas disposiciones constitucionales, o lo que razonablemente se desprende de ellas luego de su lectura sistemática e incluso convencionalizada. Aquello implica, qué duda cabe, establecer ciertos mandatos, o por lo menos, fijar líneas de acción, parámetros interpretativos, recomendaciones o exhortaciones, según resulte pertinente en cada situación en particular. Si esas pautas establecidas en diversas sentencias del Tribunal no son cumplidas por los poderes públicos o por los particulares, todos perdemos. Pierde el Tribunal, pues no cumplen sus labores de resolución de conflictos, mediación jurídica e integración social (que a su vez conlleva responsabilidades de propiciar la cohesión, inclusión, reconciliación y prevención de conflictos dentro de una sociedad determinada). Pierde el proceso como espacio de resolución de situaciones de controversia (o en su caso, de incertidumbre) con relevancia jurídica. Sin embargo, quien más pierde es la ciudadanía, pues no encuentra en los hechos

---

<sup>1</sup> Magistrado y ex Vicepresidente del Tribunal Constitucional del Perú. Catedrático de Derecho Constitucional, Derecho Procesal Constitucional y Derecho Administrativo en diversas universidades peruanas. Profesor visitante o conferencista invitado en el Instituto Max Planck de Derecho Público y el Tribunal Constitucional Federal, y la Fundación Konrad Adenauer (Alemania); las universidades de Bolonia, La Sapienza y Pisa (Italia), Pantheon Sorbonne-Paris y Nancy (Francia); entre otras universidades, centros de estudio y Altas Cortes de España, Suiza, Argentina, México, Brasil, Chile, Ecuador, Bolivia, Colombia, Uruguay, Paraguay, Venezuela, Guatemala, Honduras, Costa Rica, Nicaragua, Panamá, Corea del Norte, Qatar y Marruecos.

tutela a sus derechos y límites al ejercicio abusivo del poder; y, por ende, va a desconfiar en la misma pertinencia de apostar por un Estado Constitucional y lo que este involucra.

Lo expuesto genera o debiera generar una preocupación de los Tribunales Constitucionales por evaluar qué es lo que resuelve, cuál es el grado de cumplimiento de lo que resuelve, y, de ser el caso, cuáles son las razones en que se explica ese grado de incumplimiento. Ello, sin perjuicio, claro está, de lo previsto en el ordenamiento jurídico estatal vigente como pauta para la ejecución de sentencias en cada situación específica.

El Tribunal Constitucional peruano no es la única Alta Corte que ha tomado conciencia de estos temas, y que, en esa línea, ha materializado una labor en ese sentido. Notoria es, por ejemplo, la experiencia, ya a nivel convencional, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Dicha Corte optó por la instalación de audiencias y sentencias de cumplimiento, mecanismos mediante los cuales ha buscado asegurar un cabal cumplimiento de lo resuelto por los Estados condenados en casos planteados ante ese Alto Tribunal.

Importante es también la experiencia, con características similares, materializada por la Corte Constitucional colombiana. Ahora bien, esa misma preocupación ha llevado a la plasmación en el caso peruano de un grupo de trabajo con algunas características propias: la denominada Comisión de Seguimiento y cumplimiento de las sentencias del Tribunal Constitucional del Perú, comisión cuyos alcances pasaré a explicar a continuación.

### **La Comisión de seguimiento y cumplimiento como la apuesta del Tribunal Constitucional peruano**

El Tribunal Constitucional peruano, como hoy corresponde a toda magistratura constitucional, en el ejercicio de sus funciones de concretización de valores, principios, derechos y preceptos de nuestra Constitución, ha establecido una serie de pautas a seguir tanto para los poderes públicos como para los particulares, en clave de garantizar la limitación del poder y el pleno ejercicio de los derechos fundamentales. Ahora bien, si comienza a darse un incumplimiento de lo establecido en sus sentencias, se genera, entre otros factores, una frustración ciudadana. Esto, en el caso peruano, es especialmente sensible si se encuentran comprometidos derechos como el derecho a la pensión, la salud o la educación, que por cierto involucran el grueso de aquellos casos que ve nuestro Tribunal Constitucional y donde se incide más directamente en la situación de los diferentes ciudadanos y ciudadanas. Hay pues temas donde, por su relevancia dentro de una sociedad en particular, debiera sin duda haber un mayor compromiso del Tribunal. Esto es también particularmente relevante si los pronunciamientos son emitidos, tal como ha reconocido el pleno del Tribunal Constitucional, recogiendo exhortaciones, estados de cosas inconstitucionales o sentencias estructurales, donde garantizar el cumplimiento de lo señalado en los pronunciamientos del Tribunal aparece como una labor de muy especial

relevancia. Esas materias resultan sin duda un aspecto central, más no excluyente, si lo que quiere asegurarse es un cabal cumplimiento de las sentencias del Tribunal.

Indudablemente dentro del Tribunal Constitucional se conoce de la existencia de mecanismos procesales para el cumplimiento de sus pronunciamientos. Sin embargo, muchas veces las situaciones de incumplimiento no pueden ser suficientemente procesadas con los mecanismos de ejecución de sentencias ya previstos. Ello puede darse por que no existen medios de ejecución en ciertas coyunturas en particulares; en función a que la comprensión de la ejecución establecida no es clara; o en mérito a que el Tribunal Constitucional tiene que evaluar la pertinencia de lo que está resolviendo (pues ya no existe el problema a resolver, se han presentado nuevos problemas, o se requiere un nuevo enfoque del problema enfrentado).

Además, para evaluar si se está cumpliendo o no con lo dispuesto por el Tribunal Constitucional hay que realizar muchas más tareas que aquellas que involucra el uso de los medios de ejecución de sentencias vigentes. Debe, en primer lugar, tenerse un registro de las líneas jurisprudenciales existentes. Corresponde luego efectuar un estudio sobre el nivel de comprensión y cumplimiento de esas líneas jurisprudenciales. Finalmente, será necesario plantear una serie de acciones que permitan alcanzar una cabal comprensión y aplicación de sus pronunciamientos, dentro de un escenario donde pueden hacerse informes, coordinaciones interinstitucionales e incluso eventualmente audiencias que permitan comprender mejor las posibles dificultades existentes al respecto.

En este escenario, y a propuesta nuestra, es que el Pleno del Tribunal Constitucional aprueba instituir un grupo de trabajo al cual se le encarga hacer un registro de las principales líneas jurisprudenciales de la entidad (pudiendo en ese escenario constatar la existencia de pronunciamientos dispares en materias sustancialmente iguales); la determinación de los supuestos en que se comprueba un nivel de incumplimiento de esos parámetros interpretativos y la especificación de acciones a seguir en este sentido. No se trata pues de una habilitación para reclamar derechos del ciudadano directamente contra el Tribunal.

La toma de acciones como la de una eventual realización de audiencias, por citar un ejemplo, requerirá sin duda de una aprobación del Pleno. La realización de la labor especificada en el párrafo anterior de este mismo texto, incluyendo la propuesta al Pleno de la posible realización de audiencias, estará a cargo de un equipo encabezado por un magistrado del Tribunal (en la actualidad, es al suscrito a quien se ha confiado dicha labor) e integrado por asesores (letrados) de todos los despachos de los magistrados que hoy conforman el Tribunal. Así, se hace factible asumir una importante tarea sin generar mayores egresos a una entidad imbuida de un verdadero espíritu de austeridad, pues tanto el magistrado como los asesores involucrados asumirán estas nuevas labores en adición a sus actuales funciones y sin que ese mayor quehacer implique desembolso de dinero al erario

nacional. Con esta alternativa, por cierto, no se distrae la atención de recursos humanos calificados para la resolución de causas pendientes. Se va a hacer una labor destinada a que precisamente esos casos pendientes cuenten con pronunciamientos que finalmente tengan la garantía de poderse materializar.

Ya incluso desde antes de la presentación en sociedad de este equipo de trabajo viene haciéndose el acopio de información y el análisis sobre la comprensión y el cumplimiento de lo resuelto. También se avanza en la formulación de propuestas al respecto. Toda esta labor obviamente contará con el respaldo normativo correspondiente, en la línea de lo que ya aprobó el pleno de magistrados del Tribunal Constitucional en esta materia.

Con este grupo de trabajo no se busca una imposición de los criterios del Tribunal Constitucional peruano, sino más bien, reiteramos, en una dinámica de colaboración interinstitucional, generar puentes que permitan hacer comprender mejor, y así materializar más cabalmente, aquellos pronunciamientos que corresponde emitir al Tribunal para así evitar un ejercicio arbitrario del poder y propiciar la plena vigencia de los derechos ciudadanos. Todo ello va de la mano de la posibilidad de otorgar al Tribunal Constitucional insumos para ver si sus líneas jurisprudenciales, o los efectos que generan las mismas, deben mantenerse, o si es oportuno plantear alguna modificación sobre el particular.