

**MÁSTER UNIVERSITARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL**

**TRABAJO DE FIN DE MÁSTER**

**BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD EN EL PERÚ: EL MOMENTO PARA  
SU REDEFINICIÓN**

**BRAULIO IDELGAR CALLE VEGA**  
**AUTOR**

**Dr. ROBERTO VICIANO PASTOR**  
**TUTOR**

**Valencia, 16 de setiembre de 2020**

# **BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD EN EL PERÚ: EL MOMENTO PARA SU REDEFINICIÓN**

Alumno: BRAULIO IDELGAR CALLE VEGA

Máster Universitario de Derecho Constitucional

Tutor: Dr. ROBERTO VICIANO PASTOR

Departamento de Derecho Constitucional, Ciencia Política y de la Administración

## **RESUMEN**

El bloque de constitucionalidad corresponde al conjunto de normas y principios que, sin formar parte del texto constitucional, comparten su misma jerarquía y obran como criterios para enjuiciar la constitucionalidad de las leyes. La noción es de origen francés y, conforme ha sido creada, es solo para los franceses. Su desarrollo ha logrado resultados favorables en su país. Sin embargo, luego fue adaptada en España, con una realidad diferente resultando una noción multiforme y confusa. Posteriormente fue trasladada a países latinoamericanos adquiriendo en su arraigo características propias; pero su aplicación en el Perú ha tenido resultados similares al caso español. El estudio pretende, desde la perspectiva del derecho comparado, esclarecer las imprecisiones y ambigüedades que rodean los contenidos y alcances de la noción del bloque de constitucionalidad en el Perú, en atención a su finalidad, a la posición del Tribunal Constitucional en su empleo como parámetro de enjuiciamiento de la constitucionalidad, a la necesidad de adaptar un concepto europeo en su actividad interpretativa; y, en general, a la problemática que supone su aplicación. La finalidad del estudio es comprender una noción que permanece en la zona de penumbra del debate jurisprudencial y académico nacional.

## **PALABRAS CLAVE**

Bloque de constitucionalidad, parámetro de control, normas interpuestas, control de constitucionalidad de las leyes, infracción constitucional, Tribunal Constitucional.

## ABREVIATURAS Y OTROS TÉRMINOS

**CCAA**, Comunidades Autónomas.

**CCD**, Congreso Constituyente Democrático.

**CE**, Constitución Española de 27 de diciembre de 1978.

**Constitución de 1979**, Carta Magna sustituida por el Texto de 1993 durante la dictadura de Alberto Fujimori.

**CP Const.** Código Procesal Constitucional.

**El bloque**, entiéndase bloque de constitucionalidad.

**El Constitucional**, por referencia al Tribunal Constitucional, Alto Tribunal o Corte Constitucional.

**F., fs.**, Fundamento, fundamentos jurídicos.

**LBD**, Ley 27783 de Bases de Descentralización.

**LOGR**, Ley 27867 de Gobiernos Regionales.

**LOPE**, Ley 29158 Orgánica del Poder Ejecutivo.

**LOTIC**, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

**STC**, Sentencia del Tribunal Constitucional peruano.

**Texto de 1993**, en referencia a la constitución peruana vigente.



Ovidio A. Calle, mi entrañable hermano que  
partiste en los peores momentos de este  
aislamiento mientras yo redactaba este trabajo...

A vos, por animarme siempre a asumir los  
grandes retos como este y los vivías conmigo como  
si fueran tuyos. Mi cariño y gratitud eternos.

## TABLA DE CONTENIDO

Introducción .....	6
I. Aproximaciones y apreciaciones conceptuales del bloque de constitucionalidad .....	8
1.1. Definición.....	8
1.2. Origen de la expresión.....	8
1.3. Antecedentes .....	11
1.4. Contenido .....	12
II. El bloque de constitucionalidad en el derecho comparado .....	17
2.1. En Europa.....	17
2.1.1 El caso de Francia.....	17
2.1.2 El caso de España .....	17
2.1.3 El caso de Italia .....	19
2.2. En Latinoamérica .....	21
2.2.1 El caso de Colombia .....	21
2.2.2 El caso de Panamá .....	24
2.2.3 El caso de Chile.....	26
III. Problemática del bloque de constitucionalidad.....	29
3.1 Un Concepto sui generis de los franceses imposible de importar .....	29
3.2 Un concepto en continuo debate.....	30
3.3 Un concepto convergente y dinámico.....	32
3.4 Un concepto con pluralidad de sentidos en la doctrina española .....	34
3.4.1 Como equivalente de lo que la doctrina italiana denomina <i>normas interpuestas</i> 34	
3.4.2 Como resultado de la no inclusión de toda la <i>materia constitucional</i> dentro de la constitución formal.....	34
3.4.3 Como conjunto concreto de normas que sirve para enjuiciar la constitucionalidad de otra norma específica.....	35
3.4.4 Como normas de referencia o <i>parámetros</i> susceptibles de regular el reparto de competencias .....	36
3.5 El bloque constitucional y el bloque de constitucionalidad .....	36
3.5.1 El bloque constitucional .....	37
3.5.2 El bloque de la constitucionalidad .....	38
IV. El bloque de constitucionalidad en el Perú .....	40
4.1 Recepción del bloque de constitucionalidad en Perú .....	40
4.2 En la Constitución de 1979.....	41
4.2.1 Bloque de constitucionalidad en la ley orgánica del antiguo Tribunal de Garantías Constitucionales .....	41
4.3 En el Texto de 1993.....	45

4.3.1	Bloque de constitucionalidad en la ley orgánica del actual Tribunal Constitucional .....	45
4.3.2	Bloque de constitucionalidad en el código Procesal Constitucional peruano.....	47
4.3.3	Normas integrantes del bloque de constitucionalidad .....	48
4.3.4	Parámetro de constitucionalidad (parámetro directo e indirecto), bloque de constitucionalidad y parámetro de interpretación .....	55
4.3.5	¿Existen en el bloque peruano las nociones strictu sensu y lato sensu de la tipología colombiana? .....	57
4.3.6	El requisito de «conformidad con la constitución» para integrar el bloque de constitucionalidad.....	59
4.3.7	Estatus de las normas integrantes del bloque en el sistema de fuentes del derecho peruano	60
4.3.8	Bloque de constitucionalidad y control de validez de las fuentes primarias.....	62
4.3.9	Ejemplo de aplicación del bloque de constitucionalidad.....	64
4.3.10	Problemas de su aplicación en el Perú .....	68
V.	Conclusiones .....	76
VI.	Bibliografía .....	77

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se centra en el bloque de constitucionalidad; un tema, aunque con regulares itinerancias en el debate científico nacional, no ha logrado el desarrollo de estudios minuciosos sobre los alcances y contenidos de la noción en el Perú. Y es que el empeño de precisión que acompaña nuestro análisis sobre el particular radica en la importancia que el concepto tiene en la estructura del sistema normativo (y en nuestro caso del peruano), y que algunos autores perspicaces han advertido: que las normas del ordenamiento jurídico pueden clasificarse en dos grupos diferenciables, las que tienen capacidad de integrar el bloque y las demás; o, las de un grupo rígido, frente a otras más flexibles. Y aunque no es lo mismo diferenciar con identificar, este ejercicio constituye un interesante punto de partida en el camino de la redefinición o esclarecimiento conceptual.

El objeto del trabajo es efectuar un recorrido desde los orígenes y evolución del bloque estableciendo un paralelo entre sus contenidos actuales, con el parámetro de constitucionalidad desde una perspectiva teórica en la medida que ambos conceptos son empleados como sinónimos pero que, en realidad, son categorías que mantienen una relación de especie y género. Los objetivos son identificar estas categorías, determinar la función y las normas que integran el bloque de constitucionalidad peruano frente a la indeterminación o vaguedad del Tribunal Constitucional en desarrollar, en palabras de Favoreau, *un conjunto constitucional suficientemente armonioso y coherente* de normas de referencia claramente definidas y delimitadas (el conjunto de normas situadas en la jerarquía constitucional cuyo respeto la ley debe cumplir).

Ello debido a que, pese al tiempo transcurrido desde la introducción del Tribunal constitucional con su primer antecedente en la Constitución peruana de 1979 (41 años), vienen surgiendo una serie de interrogantes, discusiones y reacciones en la doctrina especializada como las que plantea el profesor Meza Hurtado: ¿Para qué sirve el bloque de constitucionalidad? ¿Es correcta la posición del Tribunal Constitucional de utilizar dicho concepto como parámetro de enjuiciamiento de la constitucionalidad? ¿Es necesaria la traslación de conceptos originados en Europa para introducirlos en la actividad interpretativa que desarrolla el Tribunal Constitucional? Hasta reacciones más críticas como los del exmagistrado Mesía Ramírez, para quien el concepto resulta

innecesario, impreciso e irrelevante; o, para el connotado jurista García Belaunde, quien sentencia que *en el Perú no existe el bloque de constitucionalidad*.

En ese sentido, nuestro estudio pretende dar respuestas a las interrogantes y/o aproximarnos a las soluciones de las discusiones anteriormente señaladas a efectos de comprender y definir los *contenidos y alcances* del bloque de constitucionalidad peruano que permanece en el limbo del debate jurisprudencial y académico. Al mismo tiempo, somos conscientes que, profundizar en el concepto del bloque permite aproximarse a otra cuestión importante, el de la interpretación constitucional de los jueces; sobre todo la de los miembros del Tribunal Constitucional caracterizada por su amplio poder discrecional en detectar los argumentos para solucionar la controversia yendo, algunas veces, más allá de lo ordinariamente permitido.

Para ello, recurriremos al método comparativo, fundamentalmente al estudio de los desarrollos del bloque de constitucionalidad semejantes en cuanto a valores y garantías constitucionales, pero diferenciadas en lo concerniente a procedimientos legislativos y jurisprudenciales. Nos referimos a los casos de Francia, España e Italia en Europa; y, a Colombia, Panamá y Chile en Latinoamérica. Considerando que la noción del bloque no es solamente una de las más difundidas del constitucionalismo sino, además, aquella que, con su recepción en nuestra región, se han adquirido también, los problemas referidos a su alcance y contenido.

Nuestro estudio orbitará, en el primer capítulo, en torno a aspectos conceptuales y los antecedentes y orígenes del bloque de constitucionalidad; para en el segundo capítulo, adentrarnos al estudio comparado de la noción en atención a la función que cumple dentro del ordenamiento jurídico de cada país que lo ha recogido; para luego, en el tercer capítulo, abordar la problemática en general que supone su contenido y alcances; y, finalmente, en el último capítulo, arribar a las discusiones de su aplicación en el Perú.

## I. APROXIMACIONES Y APRECIACIONES CONCEPTUALES DEL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD

### 1.1. DEFINICIÓN

El término *bloque de constitucionalidad* alude a la existencia de un conjunto de normas y principios que, sin formar parte del texto constitucional, comparten su misma jerarquía y obran como criterios para enjuiciar la constitucionalidad de las leyes. Así, Bidart Campos, lo entiende como «un conjunto normativo que contiene disposiciones, principios o valores materialmente constitucionales, fuera del texto de la Constitución documental»<sup>1</sup>.

Pablo Manili menciona que, en varios países, juntamente con el concepto de Constitución, emplean el de bloque de constitucionalidad para designar sus diferentes realidades teniendo en común la existencia de normas fuera de la constitución que comparten con ella el mismo escalón de jerarquía en la pirámide normativa del país y que permiten, en conjunto, evaluar la constitucionalidad de las normas de inferior jerarquía<sup>2</sup>.

Por su parte, De Otto explica que: «La existencia de este llamado bloque de constitucionalidad no es más que el resultado de que la Constitución haya introducido en la ordenación de las fuentes el criterio de la distribución de materias dando lugar así al fenómeno de las normas interpuestas, esto es, normas a las que la Constitución atribuye la virtualidad de condicionar la creación de otras que, sin embargo, son de su mismo rango»<sup>3</sup>.

### 1.2. ORIGEN DE LA EXPRESIÓN

Con respecto al origen de la expresión *bloque de constitucionalidad*, existe en la doctrina la idea generalizada de que fue el jurista francés Louis Favoreau quien la acuñó a mediados de los años 70' empleándola, como luego lo veremos, en su trabajo monográfico donde comentaba la *Decisión D-44 del Consejo*

---

<sup>1</sup> BIDART CAMPOS, Germán, «El derecho de la Constitución y su fuerza normativa», SAECIF, Buenos Aires, 1995, p. 264. Citado por ESTRADA VÉLEZ, Sergio. *La Excepción de Principialidad*, Temis, Bogotá, 2000, p. 93.

<sup>2</sup> MANILI, Luís, «Bloque de constitucionalidad y bloque de convencionalidad», *Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional*, T 1, 1ª ed., Poder Judicial de la Federación-UNAM, México, 2014, p. 122-124.

<sup>3</sup> OTTO PARDO, Ignacio, «Derecho Constitucional. Sistema de fuentes», Ariel, Barcelona, 1991, p. 94-95.



*Constitucional de Francia*. Este trabajo fue terminado en 1974 y publicado en 1975 en un libro colectivo en homenaje al eminente iusadministrativista Charles Eisemann<sup>4</sup>.

Y es que el propio Favoreu ha sido claro en señal que el origen francés de la noción de bloque de constitucionalidad no es jurisprudencial como si lo fue en España tras su recepción. «El Consejo Constitucional, no la utiliza en sus decisiones. Se refiere, generalmente, a “los principios y reglas de valor constitucional” para designar el conjunto de normas situadas en el nivel constitucional, cuyo respeto se impone a la ley»<sup>5</sup>.

El concepto bloque de constitucionalidad fue empleado en 1975 por Favoreau, en un estudio denominado: «El principio de constitucionalidad: ensayo de la definición después de la jurisprudencia del Consejo Constitucional». En esta monografía el jurista galo introduce la expresión como un comentario para explicar las consecuencias de la *Decisión D-44 del 16 de julio de 1971 del Consejo Constitucional de Francia*, dada en el contexto del control previo de constitucionalidad de las leyes y reglamentos parlamentarios; donde se establece que tal control debe adecuarse, tanto a la Constitución, como a los principios fundamentales reconocidos por las leyes de la República<sup>6</sup>.

Cabe recordar que «En dicho trabajo Favoreau daba cuenta de una Decisión innovadora del Consejo Constitucional, mediante la cual declaró la inconstitucionalidad de una ley, que modificaba, a su vez, una disposición legislativa de 1901 que limitaba el régimen de las asociaciones. Para declarar su invalidez, el Consejo consideró que la ley cuestionada debía ser analizada no sólo a partir de la Constitución francesa de 1958 sino también tomando como norma paramétrica a la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. A fin de justificar esa ampliación del parámetro, el Consejo sostendría que, si bien formalmente la Declaración de 1789 constituía un documento distinto a la Constitución de 1958, ésta era aludida directamente por

---

<sup>4</sup> CARPIO MARCOS, Edgar, «Bloque de constitucionalidad y proceso de inconstitucionalidad de las leyes», *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, n° 4, 2005, p. 81.

<sup>5</sup> FAVOREU, Louis, «El bloque de constitucionalidad», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, N° 5, 1990, p. 46.

<sup>6</sup> GARCÍA TOMA, Víctor, «*Teoría del Estado y Derecho constitucional*», Adrus SRL, Arequipa, 2010, p. 434.

su preámbulo: (...)"'. Por cierto, no era la primera vez que el Consejo apelaba a la Declaración de 1789. Ya un año antes, mediante la Decisión D-39, de 19 de junio de 1970, el Consejo había declarado que tal Declaración formaba parte de las normas con *valeur constitutionnelle*»<sup>7</sup>.

Resulta justificable la Decisión D-44 del Consejo Constitucional de Francia que motivó el origen de la expresión, en un contexto en que la Constitución Francesa de 1958 (llamada también Constitución de la V República), es una *Constitución corta y carente de parte dogmática*. Solo contiene la parte orgánica de principio a fin. Hasta la reforma introducida por Ley constitucional del 23 de julio de 2008, se divide en un (1) breve preámbulo, 16 (dieciséis) títulos y 89 (ochenta y nueve) artículos; por esta razón algunos autores la llaman *una constitución incompleta*<sup>8</sup>.

En ausencia de los derechos fundamentales, sin cuya garantía de cumplimiento ninguna Constitución, ni ningún Estado democráticos serían posibles, la Constitución de Francia ha resuelto el dilema optando por hacer una *remisión a su propio 'pasado y presente'*. Así, el Preámbulo de la Constitución de 4 octubre de 1958 remite expresamente a dos textos anteriores a los que el pueblo francés proclamó solemnemente su adhesión: la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789; el Preámbulo de la Constitución de 1946; y, un texto posterior: los derechos y deberes definidos en la Carta del Medio Ambiente de 2003. «El primero de estos dos textos ha sobrevivido al transcurso del tiempo, ya que se trata de una verdadera carta de libertades individuales, que es al mismo tiempo imperecedera e incompleta. Es imperecedera porque solo pervive en el tiempo lo que se fundamenta en los derechos imprescriptibles de todo ser humano. Por otra parte, es incompleta porque no hace referencia a los derechos colectivos, que se encuentran precisamente en el Preámbulo de la Constitución de 1946, un siglo y medio después de 1789, colocado al mismo nivel que las libertades individuales (...) Así, con los diecisiete artículos de 1789 y los dieciocho

---

<sup>7</sup> CARPIO MARCOS, Edgar, Bloque de constitucionalidad y proceso de inconstitucionalidad de las leyes, op., cit., pp. 81-82.

<sup>8</sup> Véase DE ESTEBAN, Jorge, «Tratado de derecho constitucional», T 1, 2ª ed., Universidad Complutense, Madrid, 2001.

epígrafes de 1946 se completa el cuadro»<sup>9</sup>. En efecto, con la concreción del bloque de constitucionalidad expuesto por Favoreau, se integra y completa una carta fundamental de cierto modo mutilada, inacabada o incompleta.

En el panorama anteriormente descrito sobre el origen de la expresión, recientemente se ha puesto en duda la paternidad de esta, atribuida como se ha visto inicialmente a Louis Favoreu. Pablo Manili sostiene que, «El concepto fue creado en 1970 en Francia (Emeri, Claude, comentario a la decisión del Consejo Constitucional referida a la reforma del Reglamento de la Asamblea Nacional, *Revue de Droit Public*), donde la doctrina lo utilizó para explicar las decisiones del Consejo Constitucional en las que éste hacía uso de la remisión que formula la Constitución vigente a la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 (Vedel, Georges, “La Place de la Déclaration de 1789 dans le Bloc de Constitutionnalité”); al preámbulo de la Constitución de 1946; a los principios fundamentales reconocidos por las leyes de la República y a los “objetivos de valor constitucional” (Favoreu, Louis, “Le principe de constitutionnalité: Essai de définition d’après la jurisprudence du Conseil Constitutionnel”, en la obra colectiva *Mélanges Eisenman I*)...»<sup>10</sup>. De cualquier modo y como concluye Manili, resulta evidente que es Favoreu quien más ha desarrollado y difundido la expresión *bloque de constitucionalidad* de uso generalizado en la doctrina y jurisprudencia española y latinoamericana.

### 1.3. ANTECEDENTES

Louis Favoreu partió de las expresiones: «principio de constitucionalidad», acuñado desde 1928 en la tesis de Charles Eisenmann (pero sin que aparezca en ella la de ‘bloque de constitucionalidad’)<sup>11</sup>; y, «bloque de legalidad», presente desde hacía mucho en el Derecho administrativo, o como «bloque legal», consagrado a principios de siglo XX en las obras de Maurice Hauriou<sup>12</sup>; noción con la cual el Consejo de Estado francés realiza el control de legalidad de los actos

---

<sup>9</sup> Embajada de Francia en Bogotá, *Los principios de la Constitución francesa*, por Guy Carcassone, (Colombia), <https://co.ambafrance.org/Los-principios-de-la-Constitucion>, (fecha de consulta: 19 de junio de 2020).

<sup>10</sup> MANILI, Luís, *Bloque de constitucionalidad y bloque de convencionalidad*, op., cit., p. 122.

<sup>11</sup> FAVOREU, Louis, *El bloque de constitucionalidad*, op., cit., p. 46.

<sup>12</sup> ALZAGA VILLAAMIL, Óscar, «Derecho político español según la constitución de 1978. Constitución y Fuentes del Derecho», Vol., 1, 6ª ed., Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2016, p. 333.

administrativos<sup>13</sup>. Es bajo esta noción administrativista de ‘bloque de legalidad’, explica Favoreau, en que él desarrolla la idea de *bloque de constitucionalidad*, pues considera, evoca adecuadamente al conjunto de los «principios y reglas de valor constitucional»; y porque, además, la idea de ‘bloque’ alude a solidez y unidad; al conjunto que no puede ser dividido.

Recapitulando, como ya habíamos dejado sentado, la expresión bloque de constitucionalidad, al igual que muchas categorías del juicio de constitucionalidad de las leyes, es una adaptación de una noción existente en el Derecho administrativo; concretamente del proceso contencioso-administrativo francés. Obviamente, producto de su natural evolución, hoy el ‘bloque de legalidad’ tiene un mayor contenido y alcance que su noción original que solo sugería una serie de fuentes legales que afectaban la actuación administrativa. De este modo, el ‘bloque de legalidad francés, además de aludir al conjunto de normas limitantes de la actuación administración pública, también designaba a las normas que cumplían función procesal (servir como parámetro de control al Consejo de Estado en la evaluación de validez de los actos administrativos)<sup>14</sup>.

Desde entonces, el concepto se ha utilizado frecuentemente en la doctrina; aunque un autor como François Luchare, también francés, en su momento haya preferido emplear el concepto menos equivoco de ‘bloque de superlegalidad’ [otras fuentes traducen *bloque de supralegalidad*]; con lo cual se evidencia que la mayoría de los doctrinarios galos hicieron suyo el concepto de *bloque de constitucionalidad*<sup>15</sup>. De otro lado, aunque la jurisprudencia francesa no lo haya aceptado como tal, también es evidente que el concepto ha evolucionado<sup>16</sup>.

#### 1.4. CONTENIDO

Recordemos que el Consejo Constitucional de Francia reconoce a las fuentes que conforman el *bloque de constitucionalidad*, como «principios y reglas de valor constitucional»; noción que ha desarrollado y robustecido de modo progresivo,

---

<sup>13</sup> CARPIO MARCOS, Edgar, Bloque de constitucionalidad y proceso de inconstitucionalidad de las leyes, op., cit., p. 83.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 84.

<sup>15</sup> ALZAGA VILLAAMIL, Óscar, *Derecho político español según la constitución de 1978. Constitución y Fuentes del Derecho*, op., cit., p. 333.

<sup>16</sup> FAVOREU, Louis, *El bloque de constitucionalidad*, op., cit., p. 47.

desde su concepción, en virtud de su avance continuo, en tanto «jurisdicción dotada de diversas competencias, especialmente de control de conformidad de la ley con la Constitución»<sup>17</sup>. Actualmente, el bloque de constitucionalidad está integrado por la Constitución de 4 de octubre 1958 (Constitución de la V República), el Preámbulo de la Constitución de 27 de octubre de 1946 (Constitución de la IV República), los Principios fundamentales reconocidos por las leyes de la República, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 26 de agosto de 1789 y la Carta del Medioambiente de 2004. Este último componente, es de reciente adición (época de la Unión Europea) como lo veremos luego; por ello, no suele ser mencionado en los textos de los autores clásicos. Utilizando y actualizando la categorización del bloque de constitucionalidad empleada por Favoreau en su estudio de 1990, este contiene *elementos esenciales* (Constitución de 4 de octubre 1958, Preámbulo de la Constitución de 1946, Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y Carta del Medioambiente de 2004); y, *elementos marginales* (principios fundamentales reconocidos por las leyes de la República).

La doctrina ha señalado dos características que resaltan en el bloque de constitucionalidad francés: a) las fuentes que lo integran mantienen una «unidad formal de rango»; b) al igual que el «bloque de legalidad», cumplen una función procesal en el control previo de constitucionalidad encomendado al Consejo. De modo que el *bloque de constitucionalidad* son el cuerpo de fuentes que, por diversas vías, integran la Constitución de la V República de 1958 (Constitución de Gaulle); tal como ocurre, en primer lugar, con la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789*. No obstante, a que esta «no fue considerada como un documento que perteneciera formalmente a la Constitución, al extremo que la expedición de esta última sólo se produjo un par de años después, en 1791»<sup>18</sup>. Ello en atención, a que entonces, por su origen preconstitucional, era entendida como un documento cuyo propósito era servir como un conjunto de

---

<sup>17</sup> El Consejo constitucional ha sido creado por la Constitución de la V República, fechada el 4 de octubre de 1958. Véase Consejo Constitucional (Francia), *El consejo*, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/es> (fecha de consulta: 26 de junio de 2020).

<sup>18</sup> CARPIO MARCOS, Edgar, *Bloque de constitucionalidad y proceso de inconstitucionalidad de las leyes*, op., cit., p. 85.

postulados éticos y morales conquistados por los franceses y extensible a todos los pueblos del mundo.

Vale decir, la Declaración de 1789 se tenía como un *documento no normativo* hasta que posteriormente el preámbulo de la Constitución de 1946 la incorporaría a su seno. Tal cual volvió a ocurrir en la dación de la Carta de Charles de Gaulle de 1958, al ser recogida también en su Preámbulo; lo que resulta interesante toda vez que los franceses utilizaron histórica y audazmente la *técnica de remisión recepticia (o material)*<sup>19</sup>, caracterizada «por introducir en el ordenamiento del legislador que la hace una norma de un ordenamiento distinto. No es ya solo remisión a una legislación extraña, sino una verdadera recepción de dicha legislación. El ordenamiento receptor se enriquece así con la regulación de los ordenamientos recibidos, la hace propia»<sup>20</sup>. De ahí que, por obra de esta célebre remisión, no solo se mantengan como parte de la Constitución, sino que, además, de ello emane su reconocido rango constitucional.

En segundo lugar, así como con la Declaración, lo mismo ocurrió con el *Preámbulo de la Constitución de 1946* (Constitución de la Cuarta República Francesa desarrollada entre 1946 y 1958); el compendio de proclamas políticas preliminares de naturaleza axiológica, filosófica, mítica, histórica, cultural de una Constitución que ya no estaba vigente. Pero que, por obra, nuevamente de la técnica de remisión recepticia o material a que hace mención el Preámbulo de la vigente Constitución de 1958, consiguió que el Consejo Constitucional rescate su valor normativo; sobre todo, en relación con los principios políticos, económicos y sociales que contiene<sup>21</sup>. Hay que tomar en cuenta que los preámbulos, como proclamas preliminares o hitos fundacionales, mantienen indiscutible valor jurídico y, por tanto, efectos vinculantes como parte integrante del texto constitucional; así lo ha determinado puntualmente la Corte Constitucional de Colombia: «Lejos de ser ajeno a la Constitución, el Preámbulo hace parte

---

<sup>19</sup> Diferenciada de la *remisión no recepticia (o formal)*, como aquella donde la norma reclamada por el legislador no entra a formar parte de su ordenamiento; esta clasificación proviene del Derecho internacional privado. Véase BALLADORE PALLIERI, Giorgio, «Il concetto di rinvio formale e il problema del Diritto internazionale privato», *Rivista di diritto civile*, N° 21, 1929, ps. 413-415.

<sup>20</sup> CIPROTTI, Pio, «Contributo alla teoria della canonizzazione delle leggi civili», Edizione Universitarie, Roma, 1941, p. 18.

<sup>21</sup> CARPIO MARCOS, Edgar, Bloque de constitucionalidad y proceso de inconstitucionalidad de las leyes, op., cit., p. 86.

integrante de ella. Las normas pertenecientes a las demás jerarquías del sistema jurídico están sujetas a **toda** la Constitución y, si no pueden contravenir los mandatos contenidos en su articulado, menos aún les está permitida la transgresión de las bases sobre las cuales se soportan y a cuyas finalidades apuntan. (...) El Preámbulo goza de **poder vinculante** en cuanto sustento del orden que la Carta instauro y, por tanto, toda norma -sea de índole legislativa o de otro nivel- que desconozca o quebrante cualquiera de los fines en él señalados, lesiona la Constitución porque traiciona sus principios»<sup>22</sup>.

Lo anterior, debido a que durante los primeros años desde su creación, el Consejo Constitucional (creado por la Constitución de la V República en 4 de octubre de 1958) en su jurisprudencia, así como la doctrina constitucional y los políticos no reconocían los efectos vinculantes ni el alcance jurídico del Preámbulo, bajo la equivocada premisa de que este no formaba parte del cuerpo normativo constitucional (ni de la parte dogmática ni orgánica). La primera vez que el Consejo Constitucional aplicó sus disposiciones con valor jurídico-constitucional, fue con la Decisión 54 de 15 de enero de 1975<sup>23</sup>. «Sin embargo, como anota Pardo Falcón, la primera Decisión mediante la cual se vetó un proyecto de ley por encontrarse en abierta incompatibilidad con los principios del Preámbulo de la Constitución de 1946, fue con la Decisión N° 105, de 25 de julio de 1979»<sup>24</sup>.

En tercer lugar, tenemos la *Carta del Medioambiente de 2004*, dada mediante Ley constitucional n° 2005-205, del 1 de marzo de 2005 (B.O. n° 51 del 2 de marzo de 2005, p. 3697). Con esta ley, Francia incluyó en su Constitución la Carta sobre el Medioambiente; dispositivo que, con diez artículos y un Preámbulo, obliga a respetar el entorno natural y el desarrollo sostenible. Como se aprecia, de todos los elementos esenciales del bloque de constitucionalidad, la Carta del Medioambiente es la más contemporánea y propia de la era de Unión Europea<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Sentencia No. C-479/92, (Corte Constitucional de Colombia).

<sup>23</sup> FAVOREU, Louis, El bloque de constitucionalidad, op., cit., p. 51.

<sup>24</sup> CARPIO MARCOS, Edgar, Bloque de constitucionalidad y proceso de inconstitucionalidad de las leyes, op., cit., p. 86.

<sup>25</sup> La Carta del Medioambiente de 2004, aprobada al año siguiente de su propuesta, convirtió a Francia en uno de los países pioneros en constitucionalizar la protección medioambiental en el mundo. Fue aprobada por el Parlamento Francés en sesión extraordinaria de las dos Cámaras por 531 votos a favor, 23 en contra y 11 abstenciones. El primer artículo establece que todos los ciudadanos «tienen el derecho de vivir en un entorno equilibrado y respetuoso con la salud».

En cuarto lugar, encontramos los *Principios fundamentales reconocidos por las leyes de la República*, como único componente de los llamados *elementos marginales* integrantes del bloque de constitucionalidad. A decir de Favoreu, se trata de *principios* que representan una mínima cuota del bloque; de allí que los denominase elementos marginales a pesar de que cuantitativamente mantienen su importancia. Sin embargo, desde el inicio de sus funciones, el Consejo Constitucional apenas ha reconocido unos cuantos *principios*; y, es que no los obtiene deliberadamente, sino que ha fijado progresivamente criterios restrictivos cada vez más precisos al extremo de diferenciar entre «tradición republicana» y Principio fundamental reconocido por las leyes de la República<sup>26</sup>. Tal es así que no se podrá enjuiciar de inconstitucional un texto legislativo que contradiga la tradición republicana (a no ser que esta haya creado a uno de estos *principios*). Lo que si existe es una conexión entre ambos que da lugar a que los *principios* solo pueden derivar de las leyes de la República a partir de la cual, la jurisprudencia del Consejo Constitucional, haya señalado los criterios para identificar un Principio fundamental reconocido por las leyes de la República: a) se debe tratar de legislación republicana; b) la legislación republicana debe haber sido aprobada antes de la entrada en vigor del Preámbulo de 1946; c) la legislación no debe apartarse de la tradición instaurada, caso contrario, no puede considerarse generadora de un principio<sup>27</sup>.

Ergo, la lista de *Principios fundamentales reconocidos por las leyes de la República* admitidos por la labor jurisprudencial y aplicados como normas constitucionales son: las libertades de defensa, enseñanza, conciencia; la independencia de la jurisdicción administrativa y de los profesores universitarios, la competencia exclusiva de la jurisdicción administrativa, la autoridad judicial guardián de la propiedad privada. Tratándose de la *libertad individual*, el máximo intérprete constitucional francés hace referencia al artículo 66 de la Constitución; respecto a la *libertad de conciencia*, viene aplicando, indistintamente, el artículo 2 de la Constitución, el párrafo 5 del Preámbulo de 1946 y el artículo 10 de la Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> FAVOREU, Louis, El bloque de constitucionalidad, op., cit., p. 53.

<sup>27</sup> Decisión 88-244 DC (Consejo Constitucional Francés), 20 de julio de 1988, Decisión de conformidad Ley de Amnistía (f. 12).

<sup>28</sup> FAVOREU, Louis, El bloque de constitucionalidad, op., cit., p. 54.



## II. EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD EN EL DERECHO COMPARADO

### 2.1. EN EUROPA

El propósito de este capítulo es abordar los orígenes europeos de la doctrina del bloque de constitucionalidad, en una primera parte; para luego, continuar con la difusión en Latinoamérica y finalmente concentrarnos en el caso peruano. Es preciso destacar que, para los efectos del presente estudio, nos concentraremos en los tres grandes *modelos* o *referentes* en Francia, España e Italia, los cuales, como veremos, ejercieron algún nivel de influencia en los países latinoamericanos al momento de adaptarlo, para luego desarrollar, lo que denominaremos las *versiones* o *prototipos* del bloque de constitucionalidad en Perú, Colombia, Panamá y República Dominicana.

#### 2.1.1 El caso de Francia

En Francia, tal como lo vimos en los apartados precedentes, la Constitución en vigor (de la V República), al no contar con una parte dogmática, no contiene el catálogo de derechos sociales ni las libertades clásicas tan usuales en el constitucionalismo occidental; sin embargo, debido a la referencia al bloque de constitucionalidad el Consejo Constitucional francés ha provisto de jerarquía constitucional a documentos jurídicos históricos. En resumen, la expresión *bloc de constitutionnalité* es empleada por el Consejo Constitucional para designar el conjunto de normas que aplica al realizar el control previo de constitucionalidad de las leyes y reglamentarios parlamentarios. No nos detendremos en este punto más que para remitirnos a las generalidades ya abordadas en el *primer capítulo*, así como a las referencias al caso francés expuestas a lo largo del trabajo como modelo o referente.

#### 2.1.2 El caso de España

Para comprender el bloque de constitucionalidad en España es necesario tener en cuenta su largo y complejo proceso histórico territorial que inició con la conquista de Granada y culminó con el moderno estado español; aunque con cierta configuración federal (siglos XV y XVII), fue el centralismo castellano el que finalmente se impuso prevaleciendo hasta el siglo XIX. Sin embargo, los fueros

locales y la libertad para gobernarse aún subsisten en la actualidad como rasgos de ese antiguo federalismo. «Algunas de las estructuras de gobierno local permanecieron hasta el siglo XIX. Esta situación y el nacimiento de los nacionalismos en ese mismo siglo realzaron la presencia de comunidades históricas que preceden la formación estatal e impiden la conformación del proyecto nacional español. Esta situación ha sido llamada el contencioso histórico territorial: la confrontación entre los nacionalismos periféricos con el proyecto nacional central de caracteres unitarios»<sup>29</sup>.

Con la vuelta a la democracia y la dación de la Constitución de 1978 se reconoció la autonomía de las CCAA<sup>30</sup>, cuyas competencias constitucionales son desarrolladas en sus Estatutos de Autonomía, aprobados mediante ley orgánica, conforme a lo regulado en el Capítulo 3 del Título 8 de la Constitución. «Los Estatutos son entonces normas que —por expresa remisión constitucional— cumplen una función constitucional. Por esto, cabe considerarlos como normas constitucionales o de naturaleza constitucional, “en cuanto integran, junto con las disposiciones de la Constitución, un conjunto o bloque normativo denominado bloque de constitucionalidad»<sup>31</sup>. Dicho de otro modo, la organización del territorio español establecido en la Carta política está dada por el conjunto conformado por la CE y las 17 normas de carácter constitucional derivado o cuasi constitucionales (Estatutos de Autonomía). Esta integración es el denominado bloque de constitucionalidad y concede al sistema español gran flexibilidad en cuanto a pluralismo ordinamental<sup>32</sup>.

Tan particular resulta la noción del bloque de constitucionalidad español, que hay autores audaces que han llegado a decir: «La Constitución, sin los Estatutos de Autonomía, y sin las normas elaboradas en virtud de las previsiones del artículo 150 CE, no sirve como único criterio de validez de las normas infra constitucionales, puesto que sólo el conjunto que conforma con estas

---

<sup>29</sup> SUELT-COCK, Vanessa, «El bloque de constitucionalidad como mecanismo de interpretación constitucional. Aproximación a los contenidos del bloque en derechos en Colombia», *VNIVERSITAS*, N° 133, Vol., 65, 2016, p. 317. Disponible en: <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/view/17747> (fecha de consulta: 17 de agosto de 2020).

<sup>30</sup> Artículo 2 de la Constitución Española.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 318.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 320.

disposiciones cuyo contenido es la atribución competencial, es capaz de precisar cuáles son los órganos legislativos competentes para elaborar una determinada norma, cuál es el procedimiento correcto de elaboración, qué ente territorial tiene la competencia para regular sobre una determinada materia, y a qué principios debe ajustarse tal regulación»<sup>33</sup>. Finalmente, la doctrina española, ha planteado su noción de bloque de constitucionalidad frente a la indeterminación y diferenciación respecto de su par francés: «Parece mucho más útil definirlo como un conjunto unitario de normas, un conjunto de disposiciones que el Tribunal Constitucional puede utilizar indistintamente para realizar cualquier juicio de constitucionalidad, independientemente del ámbito territorial a que afecte el conflicto. Indudablemente las disposiciones a que alude el artículo 28.1 LOTC van a «formar parte» del bloque de la constitucionalidad, pero no van a «ser» el bloque de la constitucionalidad, pese a la interpretación dada incansable y casi constantemente por el Tribunal Constitucional»<sup>34</sup>.

### 2.1.3 El caso de Italia

En Italia resulta particular la concepción del bloque de constitucionalidad, en tanto ha sido asimilada a la noción de «norma interpuesta»; es decir, una norma con rango de ley ordinaria la cual, por encargo expreso de la Constitución, constriñe o limita a otras normas como parámetro de control de tal manera que resultan normas con rango de ley o con «valor constitucional» al conformar el parámetro de constitucionalidad, no obstante, de carecer de jerarquía constitucional formal. De este modo, las normas conformantes del bloque de constitucionalidad italiano son la Constitución, los principios sobre competencias de entidades regionales y leyes que limitan las facultades legislativas del poder ejecutivo. Respecto de los tratados internacionales, estos definirán su jerarquía de acuerdo con el rango de introducción al derecho nacional conforme a la teoría dualista, entre derecho interno e internacional convencional de la Corte Constitucional<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> GÓMEZ FERNÁNDEZ, Itziar, «Redefinir el bloque de la constitucionalidad 25 años después», en revista *Estudios de Deusto*, N° 1, Vol. 54, 2006, ps. 97-98. Disponible en: [http://dx.doi.org/10.18543/ed-54\(1\)-2006](http://dx.doi.org/10.18543/ed-54(1)-2006) (fecha de consulta: 17 de agosto de 2020).

<sup>34</sup> *Ídem*.

<sup>35</sup> GÓNGORA MERA, Manuel, «La difusión del bloque de constitucionalidad en la jurisprudencia latinoamericana y su potencial en la construcción del *ius constitutionale commune* latinoamericano», en BOGDANDY, Armin von, FIX FIERRO, Héctor, MORALES ANTONIAZZI, Mariela (coords.), *Ius constitutionale*

Finalmente, resaltar que, en los casos de estos tres países europeos, la noción de bloque de constitucionalidad se ha vinculado con el parámetro de constitucionalidad que incluye a la propia Constitución en lo que corresponda y a determinadas normas distintas a ella o que no pertenecen a ella, pudiendo tener formalmente el mismo rango constitucional de las leyes enjuiciadas de inconstitucionalidad. Como veremos luego, aunque se trata de nociones diferenciadas de bloque de constitucionalidad en atención a la función que cada cual cumple dentro de su respectivo ordenamiento jurídico, el modelo francés se caracteriza por incorporar derechos humanos reconocidos en instrumentos previos no conformantes del texto de la Constitución en vigor; por su parte, la propuesta hispano-italiana, se diferencia por ocuparse de la distribución de competencias entre el gobierno nacional y las comunidades autónomas.

---

*commune en América Latina. Rasgos, potencialidades y desafíos*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2016, p. 307. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3655-ius-constitutionale-commune-en-america-latina-rasgos-potencialidades-y-desafios> (fecha de consulta: 7 de agosto de 2020).

## 2.2. EN LATINOAMÉRICA

A continuación, haremos referencia al grupo de países latinoamericanos que, de algún modo, fueron pioneros en la recepción o tratamiento de la noción de bloque de constitucionalidad en la región, y que luego, a partir de la influencia de los modelos europeos ya vistos, desarrollaron su propia versión. Baste recordar que, las Cartas más *antiguas* como la Constitución de Panamá de 1972 y la Constitución de República Dominicana de 1966, que no contenían cláusulas especiales sobre tratados de derechos humanos o disposiciones expresas sobre acciones constitucionales como el amparo, los tribunales de sus países han reconocido en algunas sentencias la existencia de un bloque de constitucionalidad basado únicamente en las genéricas declaraciones constitucionales de los tratados internacionales que contenían, a pesar de carecer de regulación sobre la jerarquía de los tratados frente al derecho interno y de sólo contar con reconocimiento de principios de derecho internacional como el principio *pacta sunt servanda*<sup>36</sup>.

### 2.2.1 El caso de Colombia

El prototipo colombiano de bloque de constitucionalidad no solo es el más cercano en influencia sino, además, una de las versiones regionales mejor adaptadas y avanzadas<sup>37</sup>, por su larga tradición jurídica y la labor jurisprudencial de la Corte Constitucional sobre la doctrina del bloque desde la Constitución de 1991. Es particularmente interesante el hito de armonización que hacen los jueces de la Corte al interpretar el artículo 4 de la Constitución colombiana (sobre supremacía constitucional) y el artículo 93 (sobre primacía del derecho convencional internacional), con lo cual, establecieron en la **Sentencia C-225/95 (F.12)** una de las más tempranas adaptaciones de la noción del bloque de constitucionalidad:

*El bloque de constitucionalidad está compuesto por aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías*

---

<sup>36</sup> GÓNGORA MERA, Manuel, La difusión del bloque de constitucionalidad en la jurisprudencia latinoamericana..., op., cit., p. 305.

<sup>37</sup> Su recepción y adaptación al derecho colombiano se aprecia en que los tratados internacionales que reconocen derechos humanos tengan rango constitucional (artículo 93 de la Constitución colombiana) y hagan parte del bloque de constitucionalidad, nota que lo diferencia del modelo original francés.

*y por mandato de la propia Constitución. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reforma diversos al de las normas del articulado constitucional stricto sensu.*

De este modo la Constitución colombiana de 1991 siguió el trasado que ya habían iniciado otras constituciones latinoamericanas, como la peruana de 1979 y la guatemalteca de 1985 encausadas «al reconocimiento de la primacía del derecho convencional internacional, de manera especial en el campo de los derechos fundamentales»<sup>38</sup>.

La Corte Constitucional confirma el rango superior de la Constitución Política cumpliendo su función de máximo intérprete de esta, ejerciendo control constitucional mediante un procedimiento definitivo de concordancia de ciertas normas jurídicas y la primacía de la Carta y de su comparación con otras disposiciones, las cuales por mandato de la ley suprema, poseen jerarquía constitucional por tratarse de verdaderos principios de valor constitucional, los cuales se reducen al texto de la Constitución propiamente dicha y a tratados internacionales sobre derechos humanos cuya limitación se encuentre prohibida durante los estados de excepción (bloque de constitucionalidad stricto sensu), o a partir de otras normas que aunque no tengan rango constitucional, si representan parámetros de validez constitucional de las disposiciones sometidas a su control (bloque de constitucionalidad lato sensu)<sup>39</sup>.

Conforme a lo anteriormente expuesto, el Alto Tribunal de Colombia distingue dos *sentidos del concepto bloque de constitucionalidad*, como una aproximación de lo que vendría a ser la *tipología del bloque de constitucionalidad*; así, un **bloque de constitucionalidad stricto sensu** «está compuesto por aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad

---

<sup>38</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, «El derecho internacional de los derechos humanos en las Constituciones latinoamericanas y en la Corte Interamericana de Derechos Humanos», en *Revista Latinoamericana de Derecho*, Año I, N° 1, 2004, UNAM, ps. 148-149. Disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/latinoamericana-derecho/article/view/21278/18952> (fecha de consulta: 18 de agosto de 2020).

<sup>39</sup> OLANO GARCÍA, Hernán, «El bloque de constitucionalidad en Colombia», en revista *Estudios Constitucionales*, N° 1, Vol. 3, REDALYC, 2005, p. 232-233. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82003112> (fecha de consulta: 18 de agosto de 2020).

de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas en el nivel constitucional a pesar de que puedan, a veces, contener mecanismos de reforma diversos al de las normas del articulado constitucional *stricto sensu*<sup>40</sup>. Esta noción del bloque estaría conformada por aquellos principios y normas de valor constitucional que se reducen al texto de la Constitución propiamente dicho, y a los tratados internacionales que consagren derechos humanos cuya limitación se encuentre prohibida durante los estados de excepción, en atención a lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución colombiana. La doctora Mónica Arango<sup>41</sup>, en su estudio *El bloque de constitucionalidad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana*, desarrollando lo anterior, considera que dentro del *bloque stricto sensu* se encontrarían comprendidos:

- a. El preámbulo de la Constitución;
- b. La Constitución;
- c. Los Tratados Limítrofes de derecho internacional ratificados por el Estado;
- d. La ley estatutaria que regula los estados de excepción;
- e. Los Tratados de Derecho Internacional Humanitario;
- f. Los Tratados de Derecho Internacional que reconocen derechos intangibles;
- g. Los artículos de los Tratados de Derecho Internacional de Derechos Humanos ratificados por Colombia, cuando se trate de derechos reconocidos por la Carta y;
- h. La doctrina elaborada por los tratados internacionales u órganos de control de los tratados de derechos humanos en relación con esas normas internacionales restrictivamente y sólo en determinados casos.

Por otro lado, y de más reciente adopción por la Corte, está la noción **bloque de constitucionalidad lato sensu**, «según la cual estaría compuesto por todas aquellas normas de diversa jerarquía que sirven como parámetro para llevar a cabo

---

<sup>40</sup> Sentencia C-191 de 1998 (F.5).

<sup>41</sup> ARANGO OLAYA, Mónica. «El Bloque de constitucionalidad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana», en *Precedente. Revista Jurídica*, n° 13, diciembre 2004, pp. 84-85. Disponible en: <https://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/precedente/article/view/1406> (fecha de consulta: 24 de junio de 2020).

el control de constitucionalidad de la legislación. Conforme a esta acepción, el bloque de constitucionalidad estaría conformado no sólo por el articulado de la Constitución sino, entre otros, por los tratados internacionales de que trata el artículo 93 de la Carta, por las leyes orgánicas y, en algunas ocasiones, por las leyes estatutarias»<sup>42</sup>.

De este modo, las normas agrupadas en el bloque de constitucionalidad *lato sensu*, se caracterizan por: 1) ser parámetro para efectuar el control constitucional del derecho interno; 2) tener un rango normativo superior a las leyes ordinarias (en algunos casos con normas constitucionales propiamente dichas y, en otros casos, ostentan una jerarquía intermedia entre la Constitución y la ley ordinaria, y 3) forman parte del bloque de constitucionalidad gracias a una remisión expresa efectuada por alguna disposición constitucional<sup>43</sup>.

En conclusión, el bloque de constitucionalidad estaría conformado no sólo por el articulado correspondiente de la Constitución, sino, además, por los tratados internacionales de derechos humanos, por las denominadas leyes orgánicas y, en algunas ocasiones, por las leyes estatutarias<sup>44</sup>.

### 2.2.2 El caso de Panamá

En Panamá, la versión del bloque de constitucionalidad llama mucho la atención, ya que su recepción, fue primero un planteamiento doctrinal elaborado por el jurista Arturo Hoyos y difundido en la prensa panameña para luego ser recogido por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia de su país, por primera vez, en la sentencia de 30 de julio de 1990<sup>45</sup>. El tribunal panameño lo hizo suyo en aras de mantener sus interpretaciones en una misma línea empleando el bloque de constitucionalidad para indicar las normas con rango constitucional.

---

<sup>42</sup> Sentencia C-191 de 1998 (F.5).

<sup>43</sup> Sentencia C-191 de 1998 (F.5).

<sup>44</sup> RUEDA AGUILAR, Dolores. *El bloque de constitucionalidad en el sistema colombiano*, (España), p. 10. Disponible en <https://studylib.es/doc/5684815/el-bloque-de-constitucionalidad-en-el-sistema-colombiano> (fecha de consulta: 24 de junio de 2020).

<sup>45</sup> HOYOS PHILLIPS, Arturo, «La doctrina del bloque de constitucionalidad» y «El bloque de constitucionalidad de Panamá», ambos en *El Panamá América*, Panamá, 20 de marzo y 2 de mayo de 1990.



A decir del propio profesor Hoyos, el planteamiento de su teoría del bloque de constitucionalidad se propuso superar la concepción puramente formal de la Constitución imperante hasta antes de su adopción en Panamá. «El bloque de constitucionalidad es el conjunto normativo de jerarquía constitucional que la Corte Suprema de Justicia ha empleado para emitir juicio sobre la constitucionalidad de las leyes y de otros actos sujetos al control judicial de esa institución. Este conjunto también puede ser aplicado por los tribunales ordinarios inferiores cuando ejerzan el control de constitucionalidad como en los procesos de amparo de garantías constitucionales, mediante los cuales se persigue la revocación de órdenes arbitrarias expedidas por servidores públicos que lesionan derechos fundamentales<sup>46</sup>».

Conforme a la jurisprudencia panameña, el bloque de la constitucionalidad está conformado por:

- a) La Constitución de 1983<sup>47</sup>.
- b) La doctrina jurisprudencial sentada por la Corte Suprema de Justicia en materia constitucional.
- c) La costumbre constitucional.
- d) Reglamento de la Asamblea de Legislativa (hoy Asamblea de Diputados).
- e) Las normas de la Constitución derogada de 1946.
- f) Estatuto de retorno inmediato a la plenitud del orden constitucional.
- g) Los convenios internacionales ratificados por Panamá.

Respectos de las normas de la Constitución de 1946 (sustituida por la Constitución de 1983), la Corte Suprema de Justicia de Panamá le ha reconocido valor dentro del bloque de la constitucionalidad en cuanto a los actos que se expidieron y surtieron efectos jurídicos durante la vigencia de la Constitución derogada. En este sentido se declaró inconstitucionales dos resoluciones judiciales dictadas en 1969

---

<sup>46</sup> HOYOS PHILLIPS, Arturo, «El control judicial y el bloque de constitucionalidad en Panamá», en *Revista ICDP*, N° 16-17, Vol. 16. 1994, p. 109. Disponible en: <http://publicacionesicdp.com/index.php/Revistas-icdp/search/authors/view?firstName=Arturo&middleName=&lastName=Hoyos&affiliation=Instituto%20Colombiano%20de%20Derecho%20Procesal&country=CO> (fecha de consulta: 16 de agosto de 2020).

<sup>47</sup> En realidad, se refiere a la Constitución Política de 1972 ajustada a los Actos Reformativos de 1978, al **Acto Constitucional de 1983**, a los Actos Legislativos N° 1 de 1993 y N° 2 de 1994, y al Acto Legislativo N° 1 de 2004, tomando como referencia el Texto Único publicado en la Gaceta Oficial N° 25176 del 15 de noviembre de 2004.

durante la vigencia de la Constitución de 1946 pues violaban normas de esta, lo cual dio lugar a la devolución del diario Panamá América a sus legítimos dueños<sup>48</sup>.

La sentencia de 30 de julio de 1990, al igual que las primeras decisiones, se apoyó en el artículo 4 de la Constitución de 1983 que estatuye que *la República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional*. Así, la Corte Suprema usó esta referencia convencional genérica para reconocer, de modo excepcional, jerarquía constitucional a ciertos instrumentos internacionales con la condición de que no afectaran la soberanía de Panamá. De este modo, la doctrina del bloque de constitucionalidad intentaba reconciliar el derecho doméstico con el derecho internacional y al mismo tiempo, consolidar la independencia judicial con la transición democrática del fin de la dictadura de Manuel Noriega (1983-1989)<sup>49</sup>. En esta misma línea, el profesor Hoyos alega: «Una de las manifestaciones del recobro de la independencia del órgano Judicial en Panamá es, precisamente, la adopción de la doctrina del bloque de constitucionalidad que ha expandido y hecho más efectivo el control de constitucionalidad en nuestro país»<sup>50</sup>.

### 2.2.3 El caso de Chile

Interesante resulta el caso chileno donde la doctrina del bloque ha adquirido contenido y alcances propios, diferenciándose desde el nombre, pasándose a denominar: *Bloque constitucional de derechos fundamentales* «por ser un concepto más preciso y con un sentido unívoco» a juicio del profesor Humberto Nogueira<sup>51</sup>. Y es que, en este país, fundamentalmente la noción del bloque está intimidante vinculado a los atributos y garantías de los derechos esenciales o fundamentales. Desde el ángulo normativo, la noción de bloque de constitucionalidad es capaz de aplicarse en Chile desde la reforma de 1989 al inciso 2 del artículo 5 de la Constitución, con la que se amplía la base normativa

---

<sup>48</sup> GONZÁLEZ VALDERRAMA, Jorge, «El bloque de constitucionalidad de Panamá», *Reflexiones jurídicas desde Panamá*, 2009. Disponible en: <http://jorgonzalezv.blogspot.com/2009/02/el-bloque-de-constitucionalidad-de.html> (fecha de consulta: 16 de agosto de 2020).

<sup>49</sup> GÓNGORA MERA, Manuel, La difusión del bloque de constitucionalidad en la jurisprudencia latinoamericana..., op., cit., p. 309.

<sup>50</sup> HOYOS PHILLIPS, Arturo, El control judicial y el bloque de constitucionalidad... op., cit., p. 101.

<sup>51</sup> NOGUEIRA ALCALA, Humberto, «El bloque constitucional de derechos en Chile, el parámetro de control y consideraciones comparativas con Colombia y México: doctrina y jurisprudencia». En *Estudios Constitucionales*, Santiago, V. 13, N° 2, 2015, p. 311. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002015000200011> (fecha de consulta: 19 de agosto de 2020).

en materia de derechos fundamentales; lo que incluye, además, a las normas y principios del DIDH así como la jurisprudencia de los órganos de protección<sup>52</sup>.

El bloque constitucional de derechos fundamentales en Chile está conformado por los atributos y garantías de los derechos esenciales o fundamentales consagrados directamente en la Carta Fundamental y por las normas de reenvío expresa y directamente por esta y que remiten al Derecho convencional, estableciendo, de este modo, un bloque de derechos que mantiene una unidad indisoluble por su común fundamento basado en la dignidad humana; siendo todos atributos que emanan de la dignidad humana como lo determinan tanto la Constitución como las fuentes del Derecho internacional, principalmente las convencionales, tales como: la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas y la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y de estos dos últimos el preámbulo<sup>53</sup>.

Los tribunales chilenos han hecho aplicación del bloque de constitucionalidad de dos formas: primero, como mecanismo de incorporación de derechos humanos que no se encuentran consagrados en la Constitución, constituyéndose como un esfuerzo integrador de normas que dinamizan la Constitución frente a complejos catálogos de derechos consagrados en tratados internacionales (normas que contemplan derechos colectivos de los pueblos indígenas como el Convenio 169 OIT). Y, segundo, en la utilización de los estándares internacionales como elemento hermenéutico en casos concretos complementando el catálogo, aclarando sus alcances o dando nuevos contenidos a los derechos. De este modo, con el bloque de constitucionalidad como mecanismo se busca dar concreción a derechos consagrados en la Constitución, impulsando una lectura compleja de los derechos fundamentales<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> NÚÑEZ DONALD, Constanza, «Bloque de constitucionalidad y control de convencionalidad en Chile: avances jurisprudenciales», en *Anuario de derechos humanos*, N° 11, 2015, p. 160. Disponible en: <https://anuariodh.uchile.cl/index.php/ADH/issue/view/3858> (fecha de consulta: 19 de agosto de 2020).

<sup>53</sup> NOGUEIRA ALCALA, Humberto, El bloque constitucional de derechos en Chile... op., cit., p. 312.

<sup>54</sup> NASH ROJAS, Claudio, «*Derecho Internacional de los Derechos Humanos en Chile. Recepción y aplicación en el ámbito interno*», Universidad de Chile, Santiago, 2012, p. 46 y 48.

El profesor Humberto Nogueira<sup>55</sup> considera que el contenido del bloque constitucional de derechos en Chile está integrado por el conjunto de atributos y garantías de los derechos asegurados:

- a) Directamente por la Constitución;
- b) Por el derecho convencional internacional ratificado y vigente;
- c) Por el derecho consuetudinario internacional;
- d) Por los principios de *ius cogens*;
- e) Por vía jurisprudencial que asegura derechos implícitos o no enumerados.

En esta misma línea sostiene que, no es necesario abundar en la fuerza normativa de los derechos asegurados en el texto constitucional, los que además, de ser derechos subjetivos, también son componentes objetivos del orden constitucional.

Como punto de cierre al presente capítulo y en atención a lo advertido, destacaremos que la influencia europea del concepto en Latinoamérica no implicó una mera adaptación como ha ocurrido con muchas instituciones jurídicas. Fue un proceso doctrinal y jurisprudencial progresivo. En un primer momento, de difusión, tuvo lugar la adaptación de las doctrinas europeas a las necesidades y condiciones operativas del constitucionalismo en la región y en cada país. Luego, la adaptación más significativa está referida al tipo de normas fuera del texto constitucional integradas al bloque de constitucionalidad. En Europa el concepto de bloque de constitucionalidad hace referencia, principalmente, a un conjunto de normas de origen nacional empleadas como parámetro de control de constitucionalidad. En Latinoamérica la noción incorpora normas convencionales, fundamentalmente, los instrumentos internacionales de derechos humanos dentro del parámetro de constitucionalidad<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> NOGUEIRA ALCALA, Humberto, *El bloque constitucional de derechos en Chile... op., cit., p. 315.*

<sup>56</sup> GÓNGORA MERA, Manuel, *La difusión del bloque de constitucionalidad en la jurisprudencia latinoamericana..., op., cit., p. 308.*

### III. PROBLEMÁTICA DEL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD

Para poder comprender la problemática en torno a la doctrina del bloque en cuanto a su concepción, contenidos y alcances que aún se mantiene en el debate doctrinal y en el desarrollo jurisprudencial, es preciso volver a detenernos en los antecedentes jurisprudenciales españoles. Ello debido a que España ha sido y sigue siendo, para muchos países latinoamericanos, un referente jurídico cultural de recepción de instituciones y figuras jurídicas entre las que se encuentran la noción del bloque de constitucionalidad; y, segundo, porque este mismo debate continua vigente en la doctrina española.

#### 3.1 UN CONCEPTO SUI GENERIS DE LOS FRANCESES IMPOSIBLE DE IMPORTAR

El doctor García Belaúnde ha sido enfático al señalar que la noción del bloque de origen francés es solo para los franceses; de ahí que su desarrollo haya logrado resultados favorables en Francia. Sin embargo, al ser adaptada en España en una realidad diferente ha resultado en una construcción multiforme y confusa. En efecto, la noción fue primero apropiada por la doctrina española quien la incorporó a su lenguaje y a su praxis; luego fue acogida por la jurisprudencia del Constitucional, pero con argumentos diferentes: como que los procesos y sus leyes autonómicos formaban parte de la Constitución constituyendo con ella un bloque de constitucionalidad<sup>57</sup>.

De este modo, continua el jurista peruano, lo que resultaba nítido para los franceses, en tanto aclaraba una situación, no lo era para los españoles debido a que el bloque francés *era nítido, identificable y cerrado*; mientras que el bloque español era *amplio, difuso y en continuo crecimiento* resultando todo lo externo a la Constitución gigantesco comparado con ella misma, así como difícil de reconocer y delimitar. Por otro lado, los contenidos del bloque eran modificables para el legislador ordinario, incluso por procedimientos y vías agravadas, requiriendo el auxilio de las comunidades autónomas «a diferencia de Francia,

---

<sup>57</sup> GARCÍA BELAUNDE, Domingo, «Estado y municipio en el Perú», marzo, 2002, Lima, ps. 19-20. Disponible en: <http://www.garciabelaunde.com/articulos/EstadoyMunicipio.pdf> (Fecha de consulta: 25-08-2020).

donde el bloque es inmodificable salvo que se trate de una verdadera operación constituyente»<sup>58</sup>.

En octubre de 1989 se realizó en Sevilla el *primer Simposio franco-español de Derecho constitucional* con el objeto de abrir el debate académico y esclarecer las ideas en torno al concepto de bloque de constitucionalidad en Francia y en España<sup>59</sup>. Los debates se centraron en dos ponencias magistrales: la del profesor francés Louis Favoreu y la del profesor Francisco Rubio Llorente, por parte de España (ambos debates publicados son los que citamos y comentamos a lo largo del presente trabajo). Desde luego, la ponencia de Favoreu fue clara y ahondó en el origen y evolución del concepto, en sus contenidos y en la unificación de las normas de referencia en el seno del bloque. Por su parte, Rubio Llorente enfatizó en la dificultad de un vocablo ambiguo y en lo complicado que resultaba aplicarlo en España por lo que era necesario buscar un término más apropiado. Por supuesto, también se presentaron las ponencias de connotados juristas españoles como los constitucionalistas López Guerra, Cruz Villalón, Eliseo Aja, Manuel Aragón, Pérez Royo, entre otros; todos ellos llegaron a las mismas conclusiones: «dificultad del término, imposibilidad de adaptarlo a la realidad jurídica española y su sustitución por otro; en todo caso, podría aceptarse la existencia de un bloque, pero bastante flexible. Lo importante es que en el debate que siguió a ambas exposiciones, muchos constitucionalistas rechazaron el término por inapropiado»<sup>60</sup>.

### 3.2 UN CONCEPTO EN CONTINUO DEBATE

Con la secuela anteriormente descrita, se puede comprender que, desde entonces, la noción del bloque no ha tenido una existencia pacífica en España, su polémica es tal que no existe unanimidad sobre su contenido ni alcances debido a la profunda ambigüedad que entraña la expresión. Se lo ha tenido, a decir del profesor Antonio de Cabo, como un concepto del que «no parece que se pueda hablar todavía de un solo concepto de bloque de constitucionalidad, ni definir con

---

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>59</sup> RUBIO LLORENTE, Francisco, «El bloque de constitucionalidad» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 27, Año N° 9, 1989, p. 9. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/8060> (fecha de consulta: 22 de agosto de 2020).

<sup>60</sup> GARCÍA BELAUNDE, Domingo, *Estado y municipio en el Perú*, op. cit., p. 20.

claridad sus características o las normas que la integran, ni según alguna opinión, se podrá hacer nunca sin una previa reforma constitucional»<sup>61</sup>.

Aun cuando la noción goza de aceptación general en la doctrina y jurisprudencia española, no existe unanimidad para precisar su contenido y alcance. Por ello se le han atribuido diferentes sentidos generando siempre incertidumbre al intentar definirlo. Frente a esta perspectiva se sitúan las críticas que, advirtiendo en el bloque la importación deformada de límites no siempre claros, se decantan por su desaparición<sup>62</sup>. De ahí que la profesora Rodríguez-Armas afirme que, «estamos ante una acepción más que adoptada, *raptada* del constitucionalismo francés»<sup>63</sup>.

No cabe duda de que la asimilación del bloque en España, como ocurre en Latinoamérica, planteó desde el principio problemas teóricos: por un lado, de determinar si sus componentes tienen rango constitucional y si pueden integrarse plenamente en la Constitución; vale decir, si son capaces de identificarse con esta. Y, por otro, el problema radica en su función como herramienta de control de constitucionalidad de las normas. Como bien recoge Edgar Carpio: «A las críticas y reparos en la transpolación de esta expresión, habría que sumar el confuso y contradictorio desarrollo que se le ha dado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que ha comprendido (y después excluido) de ella una diversidad de normas heterogéneas entre sí. A lo que hay que agregar, por cierto, las diversas acepciones y sentidos con los que el Tribunal Constitucional lo ha empleado»<sup>64</sup>. De todo lo anterior podemos concluir que, las distintas denominaciones empleadas generalmente no remiten a la misma situación o realidad con un uso errático y ausente de rigor, de manera que el empleo como concepto y categoría, debidamente definidos por la jurisprudencia, no ha sido exitosa<sup>65</sup>.

---

<sup>61</sup> CABO DE LA VEGA, Antonio de, «Nota sobre el bloque de constitucionalidad», en *Jueces para la democracia*, N.º. 24, Madrid, 1994, p. 58. Disponible en:

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2552692> (fecha de consulta: 20 de agosto de 2020).

<sup>62</sup> REQUEJO RODRÍGUEZ, Paloma, «Bloque constitucional y comunidades autónomas», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Vol. II, Madrid, 1998, ps. 117-118.

<sup>63</sup> RODRÍGUEZ-ARMAS, Magdalena, «Reflexiones en torno al concepto del bloque de la constitucionalidad», en AA.VV. *Estudios de Teoría del Estado y Derecho Constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, T. IV, UNAM-Universidad Complutense, Madrid, 2000, p. 2611.

<sup>64</sup> CARPIO MARCOS, Edgar, *Bloque de constitucionalidad y proceso de inconstitucionalidad de las leyes*, op., cit., p. 90-91.

<sup>65</sup> FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, «Comentario al artículo 28.1 de la LOTC», en Requejo Pagés, Juan, (Coordinador), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Tribunal Constitucional-BOE, Madrid, 2001, pp. 400-401.

### 3.3 UN CONCEPTO CONVERGENTE Y DINÁMICO

Por otro lado, la utilidad del bloque, a juicio de sus defensores, se aprecia como una eficiente herramienta de los operadores jurídicos para la interpretación de las normas en función de las disposiciones de la Constitución<sup>66</sup>. De manera que los contenidos y alcances de este se pueden encontrar en dos fenómenos jurídicos: a) la internacionalización del derecho constitucional; y, b) la constitucionalización del derecho internacional; dos procesos distintos pero complementarios<sup>67</sup>. El primero, se produce mediante la incorporación en la Constitución de normas de derecho internacional vía la remisión, dando lugar a un modelo de Constitución amplia que abandona la mera literalidad del cuerpo normativo; así, las normas convencionales integran y robustecen el complejo normativo interno a través del bloque de constitucionalidad como parámetro de constitucionalidad. El segundo, tiene lugar cuando hay un reconocimiento de los tratados de derechos humanos como parte de la Constitución, de tal modo que alcanzan fuerza y supremacía constitucional<sup>68</sup>.

La influencia constante del derecho convencional en el derecho interno ha provocado, para bien, un cambio de paradigma en la estructura de fuentes del derecho interno; cambio que no es reciente, sino que se ha venido producido lentamente debido a la irradiación normativa del Derecho internacional de los derechos humanos sobre el Derecho constitucional<sup>69</sup>. Así lo destacan autores como Manuel Quinche: «La internacionalización del derecho constitucional consiste en el proceso de inclusión del derecho internacional dentro del derecho constitucional interno de un país, de modo tal que las normas internacionales

---

<sup>66</sup> HAKANSSON NIETO, Carlos, «El reconocimiento judicial del bloque de constitucionalidad. Un estudio con especial referencia al ordenamiento jurídico peruano», en Zaldívar Lelo de Larrea, A. y Ferrer MacGregor, E. (autores), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, T. IV, 2008, p. 777. Disponible en: <http://ru.juridicas.unam.mx:80/xmlui/handle/123456789/11471> (fecha de consulta: 20 de agosto de 2020).

<sup>67</sup> ZEBALLOS CUATHIN Adrián, «Supremacía constitucional y bloque de constitucionalidad: el ejercicio de armonización de dos sistemas de derecho en Colombia», en *Pensamiento Jurídico*, N° 47, enero-junio, Bogotá, 2018, p. 28. Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/peju/issue/view/5040/showToc> (fecha de consulta: 20 de agosto de 2020).

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 29.

<sup>69</sup> AGUILAR CAVALLO, Gonzalo, «La internacionalización del Derecho Constitucional», en *Estudios Constitucionales*, N° 1, Vol. 5, junio, 2007, Santiago, p. 226. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82050109> (fecha de consulta: 20 de agosto de 2020).



ocupen un lugar definido dentro del sistema de fuentes del respectivo Estado. La constitucionalización del derecho internacional consiste en un proceso distinto, en virtud del cual, se acepta que los tratados sobre derechos humanos tienen una dimensión constitucional, es decir, que son constituciones del orden internacional, que implican la supremacía y respeto de los derechos humanos<sup>70</sup>».

Dicho de otro modo, la carta fundamental abre las puertas del Estado proyectándose al ámbito internacional donde integra las normas que allí encuentra y que le resultan complementarias; del mismo modo, el Derecho internacional de los derechos humanos ingresa por la misma puerta al derecho interno del Estado como si se tratara de auténticas constituciones internacionales. Así, «Dichas categorías jurídicas concilian y armonizan los dos sistemas, enfatizando su actividad en un proceso dialógico jurisprudencial. Por esta vía, tanto la remisión como la recepción del derecho internacional de los derechos humanos, en el que se incluye la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), sirven de fundamento sustantivo y de parámetro interpretativo para la comprensión del alcance de los derechos»<sup>71</sup>.

Como acertadamente sostiene el profesor Rodrigo Uprimny, el tratamiento interno favorable de los tratados de derechos humanos admite la retroalimentación constante y dinámica entre el Derecho constitucional y el Derecho internacional en el desarrollo de los Derechos Humanos. De esta manera, las Cartas Fundamentales se vinculan de modo, casi automático, a los desarrollos internacionales de los derechos humanos mediante el reenvío que el texto constitucional hace al Derecho internacional de los derechos humanos<sup>72</sup>.

Finalmente, concluye Uprimny, «(...) se ha desarrollado, al menos en materia de derechos humanos, un verdadero “derecho constitucional internacional”, según la terminología de ciertos autores; o, un “derecho de los derechos humanos”, según otras denominaciones, que surge de la convergencia dinámica entre el Derecho

---

<sup>70</sup> QUINCHE RAMÍREZ, Manuel, «El control de convencionalidad y el sistema colombiano», en *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, N° 12, julio-diciembre 2009, p. 163. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25586.pdf> (fecha de consulta: 21 de agosto de 2020).

<sup>71</sup> ZEBALLOS CUATHIN Adrián, *Supremacía constitucional y bloque de constitucionalidad: el ejercicio de armonización de dos sistemas de derecho en Colombia*, op., cit. p. 29.

<sup>72</sup> UPRIMNY YEPES, Rodrigo, «Bloque de constitucionalidad, derechos humanos y proceso penal», 2ª ed., Consejo Superior de la Judicatura, Colombia, 2008 p. 56.

constitucional y el Derecho internacional, que se auxilian mutuamente en la protección de la dignidad humana. Por ello es posible hablar de la existencia de una “doble fuente” en el desarrollo del derecho de los derechos humanos (...) que es dinamizado tanto por el Derecho internacional como por el Derecho constitucional, debiendo el intérprete optar, en función del principio de favorabilidad o pro hómine (...) por la norma más favorable a la realización de la dignidad de la persona»<sup>73</sup>.

### 3.4 UN CONCEPTO CON PLURALIDAD DE SENTIDOS EN LA DOCTRINA ESPAÑOLA

Antonio de Cabo, intentando esclarecer los diversos significados encontrados en la doctrina española para *bloque de constitucionalidad*, ha identificado cuatro significados claramente diferenciados:

#### 3.4.1 Como equivalente de lo que la doctrina italiana denomina *normas interpuestas*

En esta primera definición, el bloque estaría conformado por las normas que, no estando en el texto constitucional, sirven de parámetro para determinar la constitucionalidad de otras normas<sup>74</sup>. «Incluidos en esta concepción del bloque, estarían las normas de delegación de facultades legislativas, los reglamentos de las cámaras, los estatutos de autonomía y ciertos tratados sobre derechos humanos. Con esta descripción del bloque, en realidad reflejaría sólo un concepto procesal: “no existe nada que las unifique si no es el hecho de que ‘sirven’ para determinar la constitucionalidad de otras según lo dispuesto en la Constitución”»<sup>75</sup>.

#### 3.4.2 Como resultado de la no inclusión de toda la *materia constitucional* dentro de la *constitución formal*

Este segundo significado aproximaría el bloque de constitucionalidad a la «constitución en sentido material», encontrándose en esta misma categoría dos situaciones diferentes<sup>76</sup>:

---

<sup>73</sup> *Ibidem*, p. 57.

<sup>74</sup> CABO DE LA VEGA, Antonio de, «Nota sobre el bloque de constitucionalidad», op. cit., p. 59.

<sup>75</sup> CARPIO MARCOS, Edgar, Bloque de constitucionalidad y proceso de inconstitucionalidad de las leyes, op., cit., p. 90.

<sup>76</sup> CABO DE LA VEGA, Antonio de, «Nota sobre el bloque de constitucionalidad», op. cit., p. 59.

- a) Constituciones que remiten de modo expreso a otros textos a los que califican de *constitucionales* o a los que reconocen este carácter como ocurre en la Carta francesa de 1958, cuyo Preámbulo remite a la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano y al Preámbulo de la Constitución de 1946.
- b) Constituciones que no regulan ciertas materias, en esencia, constitucionales y que guardan silencio al respecto o remiten a la legislación posterior para su regulación como ocurre con las numerosas *leyes orgánicas* a que hace referencia la Carta española y que la doctrina califica como instrumentos para *retener una parte del poder constituyente*; con los estatutos de autonomía; leyes de transferencia y demás instrumentos sobre distribución de competencias (los reglamentos parlamentarios y leyes marco de regionalización, añade Edgar Carpio, op., cit., p. 92-93).

Este significado del bloque está directamente emparentado con la distinción divulgada por Carl Schmitt entre Constitución y leyes constitucionales; «de la distinción entre lo que formalmente integra la Constitución de aquellas leyes que, si bien formalmente tienen en el ordenamiento una jerarquía inferior, sin embargo, *por su contenido* forma parte del *concepto* de Constitución»<sup>77</sup>.

### 3.4.3 Como conjunto concreto de normas que sirve para enjuiciar la constitucionalidad de otra norma específica

En este caso, el bloque sólo se apreciará cuando concurra el supuesto de impugnación. «Se habla así de la determinación de ‘su bloque’ (de la norma impugnada), y no de un bloque en general. Este último alcance del bloque, en Italia, se encuadra también bajo la problemática de las denominadas “normas interpuestas” pues, (...) en relación con determinadas fuentes, además de la Constitución en el parámetro, es posible encontrar otras normas o hechos normativos, de carácter aleatorio, cuya presencia es, precisamente por ello, de carácter “eventual”»<sup>78</sup>. Se advierte, entonces, que este significado del término

---

<sup>77</sup> CARPIO MARCOS, Edgar, Bloque de constitucionalidad y proceso de inconstitucionalidad de las leyes, op., cit., p. 92.

<sup>78</sup> *Ibidem*, p. 91.

puede combinarse con los otros tres ya vistos: bloque como normas interpuestas que le afectan; bloque como constitución material que lo regula; o bloque como reparto de competencias con relación a lo en ella dispuesto<sup>79</sup>.

#### 3.4.4 Como normas de referencia o *parámetros* susceptibles de regular el reparto de competencias

De último, el cuarto significado, sería el que hace depender el nacimiento del bloque de constitucionalidad de la existencia de un ordenamiento jurídico complejo como el español, a efectos de establecer *una determinación aceptable de las normas de referencia o parámetros susceptibles de regular el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas*. Como lo ha establecido el Tribunal Constitucional (STC 87/1965): *las normas determinantes del sistema constitucional de distribución de competencias son exclusivamente la Constitución y las demás disposiciones integradas en el bloque de constitucionalidad*<sup>80</sup>. A esto, Edgar Carpio añade: «Desde este punto de vista, el bloque cumpliría una doble función: Por un lado, para comprender al conjunto de normas materialmente constitucionales, en el sentido que ellas regulan, *ex constitutione*, la distribución de competencias entre el gobierno central y el regional; y, de otro, como normas que cumplen una función procesal, en tanto que constituyen el parámetro de aquella legislación que incida en la regulación de aquella distribución de competencias. Debido a esta doble función y de su relación con los anteriores conceptos del bloque, es que De Cabo ha podido advertir que esta última versión “no aparece incontaminada, sino simultáneamente con las demás”, deudora de las concepciones anteriores y, por tanto, susceptible de destinarle las mismas críticas argumentales»<sup>81</sup>.

### 3.5 EL BLOQUE CONSTITUCIONAL Y EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD

Hasta aquí y previo al abordaje del bloque de constitucionalidad en el Perú, adelantándonos desde ya, podemos inferir que en los países latinoamericanos donde fue recepcionado el concepto, lo ha hecho con variantes diferentes al

---

<sup>79</sup> CABO DE LA VEGA, Antonio de, «Nota sobre el bloque de constitucionalidad», op. cit., p. 60.

<sup>80</sup> *Ídem*.

<sup>81</sup> CARPIO MARCOS, Edgar, Bloque de constitucionalidad y proceso de inconstitucionalidad de las leyes, op., cit., p. 94.

modelo español o francés, en tanto la noción terminó adaptándose a sus realidades político-sociales con caracteres propios y enfocado, sobre todo, al sistema de protección de derechos humanos resultando ajeno al origen mismo del concepto<sup>82</sup>.

Esto no resulta extraño, si como vimos líneas atrás, subsiste el debate en la doctrina española que encuentra la noción del bloque de constitucionalidad imprecisa y ambigua en cuanto a su contenido y alcances, como desprovista de acción esclarecedora del mismo Tribunal Constitucional. Esta situación ha dado lugar a ensayos teóricos por replantear este debate, llegándose a la conclusión que el significado de la expresión no debe indagarse más en el precedente francés ni en la teoría de las normas interpuestas del derecho italiano y menos desde el artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional español, toda vez que, la expresión *bloque de constitucionalidad*, aludiría a dos ideas o conceptos normativos autónomos y diferentes<sup>83</sup>, tal como ha propuesto la profesora Paloma Requejo quien, diferencia desde el componente de la función, entre «bloque constitucional» y «bloque de la constitucionalidad».

### 3.5.1 El bloque constitucional

Paloma Requejo sostiene que, en el caso del *bloque constitucional*, la Carta Magna actúa como norma de contenido abierto que invoca a otras normas, fuera de su texto, a completar lo que ella misma no dice o guarda silencio respecto de la estructura del sistema<sup>84</sup>. «El bloque constitucional estaría integrado por las normas cuya función es determinar la estructura del sistema constitucional en los casos en que la Constitución no haya formulado definiciones unívocas o no haya completado tales formulaciones en relación con dicha estructura»<sup>85</sup>. En otras palabras, las normas que integran el bloque constitucional innovan o varían la estructura del sistema jurídico aportando algo novedoso a la Constitución.

---

<sup>82</sup> PÉREZ VÁSQUEZ, Paúl, «El bloque constitucional y el bloque de la constitucionalidad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador», Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador 2019, Tesis (Maestría en Derecho Procesal), p. 27, Disponible en: <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/6616> (Fecha de consulta: 22-08-2020).

<sup>83</sup> CARPIO MARCOS, Edgar, *Bloque de constitucionalidad y proceso de inconstitucionalidad de las leyes*, op., cit., p. 95.

<sup>84</sup> REQUEJO RODRÍGUEZ, Paloma, «Bloque constitucional y bloque de la constitucionalidad». Universidad de Oviedo, Servicio de publicaciones. Oviedo, 1997, p. 37.

<sup>85</sup> GÓMEZ FERNÁNDEZ, Itziar, *Redefinir el bloque de la constitucionalidad 25 años después*, op. cit., p. 85.

El vértice del asunto es la función constitucional que realizan estas remisiones, como son, *conferir validez al sistema en su conjunto estructural*, lo que determinaría la naturaleza de las normas del bloque constitucional más allá de que haya una categoría doctrinaria que lo defina o la jerarquía de las normas o la naturaleza de la remisión. Sería el caso de España donde aplicaría a su compleja estructura descentralizada del ordenamiento jurídico (organización territorial, competencias, subsistemas de producción jurídica, etc.), siendo necesaria la presencia del bloque constitucional para materializar la Constitución y las decisiones políticas que de ella derivan<sup>86</sup>.

### 3.5.2 El bloque de la constitucionalidad

Por su parte, el *bloque de la constitucionalidad* sólo podría actuar como un término operativo “si se adopta como eje definitorio su función procesal. Las normas que lo integran no desempeñan una función intrínseca específica; no son creadas para definir la estructura del sistema sino más bien para llenar su contenido con el tratamiento jurídico que les demanda la Carta Fundamental. Es decir, que sus componentes actúan con un margen de movilidad limitado como cierre jurídico que completa, concretando o interpretando decisiones adoptadas con gran abstracción por la Carta Fundamental en aspectos materialmente diversos y generalmente relacionados a las vinculaciones entre normas y al margen de cualquier cuestión estructural. Más que un bloque normativo se trata de un bloque procesal; por ello el concepto bloque es confuso, «no sólo porque el verdadero móvil que lleva a articular esta categoría son razones de conveniencia práctica a la hora de resolver el proceso de manera más ilustrada, sino también porque la idea de bloque, como algo compacto, es falsa, pues su composición adquiere gran diversidad y mutabilidad al integrarse en él unas normas en función de otras que son objeto de enjuiciamiento»<sup>87</sup>.

En ese orden de ideas, se advierte que el bloque de la constitucionalidad ya tiene definido el ámbito de aplicación, contenido, posición en el ordenamiento y régimen normativo. No innova en la estructura del sistema; realiza función de

---

<sup>86</sup> PÉREZ VÁSQUEZ, Paúl, *El bloque constitucional y el bloque de la constitucionalidad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador*, op. cit., p. 29.

<sup>87</sup> CARPIO MARCOS, Edgar, *Bloque de constitucionalidad y proceso de inconstitucionalidad de las leyes*, op., cit., p. 96.

cierre debido a la abstracción de la norma constitucional. Establece condiciones de validez de otras normas del ordenamiento jurídico una vez que se conoce la estructura del ordenamiento; y, se trata de un concepto procesal usado por el Tribunal Constitucional como canon de enjuiciamiento para determinar la constitucionalidad de una norma<sup>88</sup>. Dicho de otro modo, la fuente integra el bloque de la constitucionalidad cuando se limita a concretar lo que la Constitución regula de modo vago y abstracto, precisando su significado, pero sin innovar o aportar nada nuevo.

En suma, la diferencia entre ambos conceptos estriba en que las normas del *bloque constitucional* son parámetro imprescindible en todos los procesos de control de constitucionalidad y conflictos de competencias; las normas del *bloque de constitucionalidad* apenas son parámetro no necesario o complementario de la Constitución.

---

<sup>88</sup> PÉREZ VÁSQUEZ, Paúl, El bloque constitucional y el bloque de la constitucionalidad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador, op. cit., p. 29.

#### IV. EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD EN EL PERÚ

##### 4.1 RECEPCIÓN DEL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD EN PERÚ

Como se pudo apreciar en el Capítulo II, los casos de Francia, España e Italia instituyeron *dos modelos* claramente diferenciados de la noción de bloque de constitucionalidad en atención a la función que cumplía dentro de su respectivo ordenamiento jurídico. Ciertamente, ambas concepciones dieron lugar a diferenciados niveles de influencia en su adopción por parte del grupo temprano de países latinoamericanos receptores, entre los que se encontraba *Perú*, quien recogió la doctrina italiana entre los años 1996 y 2004; *Panamá* lo hizo con la nutrida doctrina francesa hacia 1990; *Costa Rica* y Colombia se inspiraron, combinando la doctrina franco-hispana del bloque, en 1993 y 1995 respectivamente<sup>89</sup>.

Autores nacionales como el magistrado Ernesto Blume, conceptualizan el bloque de constitucionalidad, como un conjunto normativo compuesto por preceptos contenidos en la Constitución, en la ley de desarrollo constitucional y sus complementarias dictadas en el marco constitucional; conjunto normativo que es considerado por el juez constitucional como un todo o ‘bloque’; una unidad que comprende la sumatoria de ambas normativas y que permite compararla con la norma cuestionada a efectos de determinar su constitucionalidad o inconstitucionalidad; entendiendo por aquella, el vínculo de armonía y concordancia plena entre la Constitución y las demás normas del sistema jurídico que aquella diseña, tanto en el fondo como en la forma<sup>90</sup>. Para Carlos Hakansson, se «percibe como una nueva herramienta del operador jurídico para interpretar las normas en función a las disposiciones constitucionales»<sup>91</sup>.

---

<sup>89</sup> GÓNGORA MERA, Manuel, *La difusión del bloque de constitucionalidad en la jurisprudencia latinoamericana...*, op., cit., p. 307.

<sup>90</sup> BLUME FORTINI, Ernesto, «El bloque de la constitucionalidad municipal en el Perú», en AA.VV. *Temas de Derecho Municipal*, Colegio de Abogados de Lima, Lima, 1999, ps. 150-151.

<sup>91</sup> HAKANSSON NIETO, Carlos, El reconocimiento judicial del bloque de constitucionalidad. Un estudio con especial referencia al ordenamiento jurídico peruano, op. cit., p 767.



El Tribunal Constitucional del Perú, en reiterada jurisprudencia, lo entiende así: «Las normas del bloque de constitucionalidad son aquellas que se caracterizan por desarrollar y complementar los preceptos constitucionales relativos a los fines, estructura, organización y funcionamiento de los órganos y organismos constitucionales, amén de precisar detalladamente las competencias y deberes funcionales de los titulares de éstos, así como los derechos, deberes, cargas públicas y garantías básicas de los ciudadanos (...)»<sup>92</sup>.

## 4.2 EN LA CONSTITUCIÓN DE 1979

### 4.2.1 **Bloque de Constitucionalidad en la Ley Orgánica del antiguo Tribunal de Garantías Constitucionales**

La recepción de la noción de bloque de constitucionalidad está íntimamente vinculada a la instauración de la justicia constitucional en el Perú, la cual, sienta sus orígenes con la creación del *Tribunal de Garantías Constitucionales* en el seno de la Carta Magna de 1979<sup>93</sup>. Este Alto Tribunal, inspirado en el modelo español<sup>94</sup>, entró en funciones en 1980; sin embargo, tuvo corta duración por su interrupción al inicio de la dictadura de Alberto Fujimori quien lo clausuró destituyendo a sus magistrados en el autogolpe del 5 de abril de 1992. Cabe recordar que, en los anteproyectos del Congreso Constituyente Democrático (CCD)<sup>95</sup> instaurado en 1993, no se había considerado constituir un nuevo Tribunal Constitucional debido al recelo que mantenía el gobierno y sus mayorías en el CCD que albergaban, más bien, la idea de instaurar en el seno del Poder Judicial sometido, las facultades de justicia constitucional propio del sistema difuso. No sería hasta los debates finales del pleno del CCD para la aprobación del Texto de 1993, y debido a la opinión pública favorable de constitucionalistas afines a la justicia constitucional concentrada, provenientes de la Academia, quienes

---

<sup>92</sup> STC 0046-2004-AI (f. 4) Tribunal Constitucional (Perú).

<sup>93</sup> «La Constitución de 1979 es la primera Constitución moderna en el siglo XX y la que representa una innovación con respecto a las que la precedieron (...); representó una ruptura frontal con el constitucionalismo anterior, ya que: (...) c) replanteó el problema de los derechos humanos, d) introdujo nuevas figuras constitucionales autónomas, tales como (...) el Tribunal de Garantías Constitucionales (...) etc.,» Véase GARCÍA BELAUNDE, Domingo, *Estado y municipio en el Perú*, op. cit., p. 11.

<sup>94</sup> RUBIO Marcial y BERNALES Enrique, «Constitución y sociedad política», 3ª ed., Mesa Redonda, Lima, 1988, p. 212.

<sup>95</sup> El Congreso Constituyente Democrático fue convocado por el gobierno tras disolver las dos cámaras del Parlamento con el autogolpe. Fue un Congreso de mayorías fujimoristas con funciones constituyentes encargado de dar una nueva constitución que sustituyera la democrática Carta Magna de 1979.

defendieron su antecedente y su restauración mediante un amplio debate; con lo cual, el CCD se vio obligado finalmente a incorporar en el texto final del proyecto constitucional al actual Tribunal Constitucional.

Fue el artículo 21 de la ley orgánica del extinto Tribunal de Garantías Constitucionales (Ley N° 23385 del 20 de mayo de 1982), donde se recogió por primera vez, aunque el precepto no emplee estos términos, la referencia normativa al parámetro de control o bloque de constitucionalidad al establecer:

*Artículo 21.- Para apreciar la constitucionalidad o la inconstitucionalidad de las normas mencionadas en el artículo 19; el Tribunal considera además de los preceptos constitucionales, las leyes que, dentro del marco constitucional, se hayan dictado para determinar la competencia de los órganos del Estado.*

El citado precepto fue inspiración del artículo 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional español (Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre), norma que, como veremos luego, se repetirá en los sucesivos dispositivos orgánicos y procesales de la justicia constitucional peruana. Se trata de una norma que generalmente se toma como punto de partida en la doctrina para referirse a la noción de bloque de constitucionalidad. Si bien el enunciado del *ex* artículo 21 no emplea los términos de bloque, ni de parámetro, si instituye el grupo de normas que el Constitucional puede utilizar para apreciar la constitucionalidad de las leyes.

Académicos como el profesor Edgar Carpio, sin desmerecer el empeño del legislador orgánico, sostiene que, recogido así, se trató de un precepto que contenía una tímida referencia al concepto de bloque de constitucionalidad<sup>96</sup>. En la misma línea señala que la hermenéutica de la época entendía que la referencia a las *leyes* prescrita en el citado artículo 21 de la derogada ley orgánica, para que el Tribunal de Garantías Constitucionales enjuicie la inconstitucionalidad de las normas con rango de ley, no podían ser otras que las mismas leyes orgánicas, en tanto estas eran las únicas facultadas para *determinar la competencia de los órganos del Estado*. De todos modos, las leyes orgánicas (no pueden ser otras más que estas) a que hace referencia el enunciado, no ayudaban mucho al Alto

---

<sup>96</sup> CARPIO MARCOS, Edgar, Bloque de constitucionalidad y proceso de inconstitucionalidad de las leyes, op., cit., p. 104-105.

Tribunal en su ejercicio de control constitucional de las leyes, toda vez que estas resultan irrelevantes frente a las otras normas del parámetro de control de constitucionalidad y que establecen los límites que la legislación no puede sobrepasar (como ocurre con la ley autoritativa con la que el Parlamento delega facultades legislativas al Ejecutivo para la expedición de los decretos legislativos).

Hay que recordar que la Constitución de 1979, a diferencia del vigente Texto de 1993, brindaba mayor amplitud y garantía en materia de protección de derechos humanos y, por tanto, ofrecía tratándose de la asimilación del bloque de constitucionalidad, un mayor espectro como parámetro de constitucionalidad de las leyes. Para empezar, la Carta Magna de 1979 establecía su superioridad normativa sobre cualquier otra fuente formal de derecho<sup>97</sup>, cómo se puede apreciar de lo normado en los siguientes artículos que ya no aparecen en el Texto de 1993:

- i. **Parte final del artículo 101** donde se establecía que, en caso de conflicto, prevalecía la norma internacional incorporada al Derecho interno y no la norma interna.
- ii. **El artículo 105** donde se disponía que, los preceptos contenidos en los tratados relativos a derechos humanos tenían jerarquía constitucional y no podían ser modificados sino por el procedimiento que rige para la reforma de la constitución.
- iii. **La decimosexta disposición** en la que se ratificaba constitucionalmente, en todas sus cláusulas, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas; la Convención Americana sobre Derechos Humanos de San José de Costa Rica, incluyendo sus artículos 45 y 62, referidos a la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

---

<sup>97</sup> CALDERA YNFANTE, Jesús, «El bloque de constitucionalidad como herramienta de protección de los derechos fundamentales. Una aproximación al estudio de sus aportes desde el derecho procesal constitucional», ResearchGate, 2012, p. 42. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/338220304\\_el\\_bloque\\_de\\_constitucionalidad\\_como\\_herramienta\\_de\\_proteccion\\_de\\_los\\_derechos\\_fundamentales\\_una\\_aproximacion\\_al\\_estudio\\_de\\_sus\\_aportes\\_desde\\_el\\_derecho\\_pocesal\\_constitucional\\_jesus\\_e\\_caldera\\_ynfante](https://www.researchgate.net/publication/338220304_el_bloque_de_constitucionalidad_como_herramienta_de_proteccion_de_los_derechos_fundamentales_una_aproximacion_al_estudio_de_sus_aportes_desde_el_derecho_pocesal_constitucional_jesus_e_caldera_ynfante) (Fecha de consulta: 08-08-2020).

- iv. **La decimoséptima disposición** en la que se ratificaba el Convenio 151 de la Organización Internacional de Trabajo sobre protección del derecho de sindicación y procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública.

Evidentemente, la Carta Magna de 1979 estableció que los tratados internacionales en materia de derechos tenían rango constitucional; vale decir, con el mismo rango de la Constitución escrita y por disposición de ella misma, las disposiciones formalmente constitucionales no se reducían a los 307 artículos que ella anidaba, comprendiendo también a todas aquellas cláusulas de los tratados ratificados por el Estado peruano que versarían sobre derechos humanos; extendiéndose además, a aquellas que con posterioridad a su entrada en vigencia el Estado peruano ratificase y en la medida que reconocieran derechos esenciales del ser humano<sup>98</sup>.

Con tales presupuestos fácilmente se pudo haber planteado un bloque de constitucionalidad compuesto por fuentes, como ocurre en Francia, caracterizadas por estar dotadas de «unidad formal de rango» competentes para officiar de parámetro de cualquier norma infra constitucional; ello por cuanto, se trataba, como hemos evidenciado, de un modelo abierto y en esto difería del modelo francés que ya no puede ampliarse o abrirse, lo habilitado por la carta magna de 1979 solo dependía de que el Estado ratificara tratados sobre derechos humanos; aunque no haga referencia alguna a la noción misma de bloque de constitucionalidad, si en cambio con la comprensión que daba lugar a un control de la legislación que se le opusiera<sup>99</sup>.

No obstante, de contar con tan potentes y oportunos precedentes en la Constitución de 1979 que ofrecían la mejor oportunidad de formular un genuino bloque, como el modelo francés, ello no caló profundo (ni en la magistratura ni en la doctrina de los 80's) como para conseguir tal propósito. Por el contrario, la mejor etapa de la democracia constitucional peruana pasó inadvertida,

---

<sup>98</sup> CARPIO MARCOS, Edgar, *Bloque de constitucionalidad y proceso de inconstitucionalidad de las leyes*, op., cit., p. 103-104.

<sup>99</sup> CARPIO MARCOS, Edgar, «Constitución y tratados sobre derechos humanos», en *El Constitucionalista. Revista de Estudios Constitucionales*, N° 1, Lima 1995, p. 7.

perdiéndose finalmente con todos sus presupuestos normativos<sup>100</sup> con la sustitución que instaurara el desacreditado Texto de 1993; a partir del cual, por paradójico que parezca, ha habido intentos por rescatarlo.

### 4.3 EN EL TEXTO DE 1993

#### 4.3.1 **Bloque de constitucionalidad en la Ley Orgánica del actual Tribunal Constitucional**

Con la entrada en vigor del Texto de 1993 y las vitales supresiones que anidaba se esfumaron las posibilidades de erigir un auténtico bloque de constitucionalidad coherente y preciso, ya que como se evidenció, una de esas irreversibles supresiones fueron el *ex artículo 105* sustituido por la actual *IV Disposición Final y Transitoria* que establece: *Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú*. Este hecho sentó el debate inacabable en la doctrina nacional de sí los tratados de derechos humanos (como la Declaración Universal de Derechos Humanos o la Convención Americana sobre Derechos Humanos) tienen rango constitucional a juicio de la nueva cláusula; lo cierto es que tampoco la doctrina ha sido capaz de vincular la posible jerarquía constitucional de los tratados con la noción de bloque de constitucionalidad. Y es que, para empezar, el Texto de 1993, no recoge de modo expreso la expresión del bloque. Ni contiene una sola remisión a otro texto normativo al que incorpore con su mismo nivel y con la misma fuerza vinculante<sup>101</sup>.

Sin embargo, los intentos de elaborar una construcción conceptual del bloque de constitucionalidad se dan con la entrada en funcionamiento del actual Tribunal Constitucional como consecuencia del traslado del *ex artículo 21* de la Ley Orgánica del extinto Tribunal de Garantías Constitucionales, al *artículo 22* de la Ley N° 26435 Orgánica del Tribunal Constitucional del 10 enero de 1995:

---

<sup>100</sup> CARPIO MARCOS, Edgar, *Bloque de constitucionalidad y proceso de inconstitucionalidad de las leyes*, op., cit., p. 103.

<sup>101</sup> GARCÍA BELAUNDE, Domingo, *Estado y municipio en el Perú*, op. cit., p. 21.

*Artículo 22.- Para apreciar la constitucionalidad o la inconstitucionalidad de las normas mencionadas en el artículo 20., el Tribunal considera, además de los preceptos constitucionales, las leyes que, dentro del marco constitucional, se hayan dictado para determinar la competencia o las atribuciones de los órganos del Estado.*

Para un sector doctrinario se trata de un constructo deformado de la idea original del bloque de constitucionalidad, ya que la recepción peruana de la noción en las leyes orgánicas hasta aquí vistas se ha dado tomando como referencia el modelo español de jurisdicción constitucional<sup>102</sup> y no el modelo francés (de donde es originario); cuyos contenidos y alcances son muy diferentes como hemos visto al inicio del presente trabajo.

Desde entonces, el Texto de 1993, objeto de copiosa labor interpretativa por el Tribunal Constitucional, ha irradiado y conformado un abanico de normas constitucionales, leyes y tratados en materia de derechos humanos que hoy constituyen el intento por elaborar el bloque de constitucionalidad, complementando los alcances y contenidos de la Constitución mediante sus fallos. Como sostiene coherentemente el profesor Uprimny, las constituciones no son códigos completamente cerrados ya que suelen hacer remisiones expresas o tácitas a otras reglas y principios que, sin estar en su texto, tienen relevancia en la práctica constitucional siempre y cuando la propia Constitución establezca que esas otras normas tienen valor constitucional<sup>103</sup>.

---

<sup>102</sup> Como se ha visto antes, el artículo 21 de la ley orgánica del extinto Tribunal de Garantías Constitucionales, Ley N° 23385 (20 de mayo de 1982), como el artículo 22 de la Ley N° 26435 Ley Orgánica del actual Tribunal Constitucional (10 enero de 1995), son inspiración del artículo 28.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional español.

<sup>103</sup> UPRIMNY YEPEZ, Rodrigo, «Bloque de constitucionalidad, derechos humanos y nuevo procedimiento penal», *Dejusticia*, N° 12, diciembre, 2005, p. 2. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/bloque-de-constitucionalidad-derechos-humanos-y-nuevo-procedimiento-penal/> (fecha de consulta: 8 de agosto de 2020).

#### 4.3.2 **Bloque de constitucionalidad en el Código Procesal Constitucional Peruano (CP Const.)**

Mediante Ley 28237 de 31 de mayo de 2004, se promulgó el CP Const., una iniciativa académica de gran trascendencia en tanto sus autores, abogados y profesores universitarios<sup>104</sup>, autoconvocados previamente en comisiones de trabajo a lo largo de una década, culminaron con la elaboración de una ley general que codificó a todos los procesos constitucionales (anteriormente estaban dispersos cada cual con su propia ley) de manera sistematizada, orgánica y recogiendo las últimas tendencias procesales y constitucionales. Este corpus procesal constitucional, histórico por ser el primero en el Perú y pionero en el mundo hispanico<sup>105</sup>, entró en vigor el 1 de diciembre de 2004.

Siguiendo con nuestro análisis de recepción y desarrollo de la noción de bloque de constitucionalidad y como no podía ser de otra manera, en tanto se trata de un dispositivo procesal de vanguardia, el CP Const., recogió en su artículo 79, los preceptos que las leyes orgánicas anteriores ya habían previsto:

*Artículo 79.- Principios de interpretación. -Para apreciar la validez constitucional de las normas el Tribunal Constitucional considerará, además de las normas constitucionales, las leyes que, dentro del marco constitucional, se hayan dictado para determinar la competencia o las atribuciones de los órganos del Estado o el ejercicio de los derechos fundamentales de la persona. (El subrayado es nuestro).*

Como se aprecia, la recepción en el CP Const., respeta en esencia los antecedentes de las leyes orgánicas, agregando de manera sustancial lo referente al *ejercicio de los derechos fundamentales de la persona*.

Es importante señalar que el día que entró en vigor el del CP Const., también lo hizo la Ley N° 28301 (actual) Orgánica del Tribunal Constitucional que ya no recoge la disposición de sus antecesoras sobre el bloque de constitucionalidad por complementarse con las disposiciones del CP Const., entre ellas el citado artículo

---

<sup>104</sup> Entre los académicos destacan los profesores: Juan Monroy Gálvez (a quien se debe la idea original), Domingo García Belaunde, Francisco J. Eguiguren Praeli, Jorge Danós Ordóñez, Samuel B. Abad Yupanqui y Arsenio Oré Guardia.

<sup>105</sup> Tomando en cuenta que ya existía el Código Procesal Constitucional de la provincia argentina de Tucumán; sin embargo, de menor proyección debido a su alcance geográfico solo provincial.

79 ya visto. Por otro lado, la regulación formal en este dispositivo procesal, como en sus antecedentes orgánicos abrogados, no coincide ya con lo que sucede en el plano real si nos atuviéramos a sus proposiciones normativas literales que referirían solo a las *leyes orgánicas u otras leyes que determinen la competencia o atribuciones de los órganos del Estado*. Ello ya ha sido ampliamente rebasado en la práctica, desde que, al bloque de constitucionalidad peruano no solo lo integran normas materialmente constitucionales, sino también *normas interpuestas*<sup>106</sup> como las leyes que delegan en el ejecutivo facultades legislativas conforme al artículo 104 del Texto de 1993; al caso, la ley autoritativa conforma el parámetro para controlar a los decretos legislativos (legislación delegada)<sup>107</sup>.

#### 4.3.3 Normas integrantes del bloque de constitucionalidad

Ahora bien, la proposición del artículo 79 del CP Const., así descrita, resulta *insuficiente* para establecer plenamente una noción más o menos acabada de bloque, independientemente de que un sector de la doctrina y en parte, la jurisprudencia constitucional, prefieran referirse a él como *parámetro de constitucionalidad*. Aunque el Constitucional afirma que (...) *el parámetro de control, esto es, la norma de referencia a partir de la cual el Tribunal evaluará la validez de la ley cuestionada está integrado por la Constitución, pero también por todas las leyes (...)* [STC 0047-2004-AI/TC (f. 128)]; y en otros fallos establece (...) *ese parámetro puede comprender a otras fuentes distintas de la Constitución y, en concreto, a determinadas fuentes con rango de ley (...)* [STC 0007-2002-AI/TC (f. 5) y STC 0004-2018-PI/TC (f. 6)]; en otra: *Mientras las normas legales (...) sean plenamente compatibles con la Constitución, formarán parte del denominado “bloque de constitucionalidad”, a pesar de que, desde luego, no gozan del mismo rango de la lex legem* [STC 0020-2005-PI/TC (f. 29)]; en general, emplea las mismas referencias en su abundante jurisprudencia sobre control de constitucionalidad, con lo cual se evidencia que el Tribunal

---

<sup>106</sup> Como se sabe, las *normas interpuestas* son aquellas a las que la misma Constitución otorga la función de condicionar la creación de otras normas que son de su mismo rango. Véase: OTTO PARDO, Ignacio, *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, op., cit., p. 94-95

<sup>107</sup> En este caso, la ley autoritativa asume la condición de norma sobre la forma de la producción jurídica; esto es, se le ha encargado la capacidad de condicionar el procedimiento de elaboración de otras fuentes que tienen su mismo rango (decretos legislativos) [0020-2005-AI 0021-2005-AI/TC (f. 27) Tribunal Constitucional (Perú).]



Constitucional peruano, como su par español, consideran a los términos: *bloque* y *parámetro de control* como sinónimos<sup>108</sup>.

En palabras del profesor Rubio Llorente, comentando el artículo 28 de la LOTC español, al cabo, antecedente directo del artículo 79 del CP Const., «es un precepto perfectamente superfluo, excluyente e impreciso (...) no puede atribuírsele, a lo sumo, otro sentido que el de mero recordatorio (...)»<sup>109</sup>. Paráfrasis que perfectamente cabe aplicarse al artículo 79 del CP Const. Ello, para quienes lo toman frecuentemente como punto de referencia, siendo que, en realidad, se trataría de un falso punto de partida. En nuestro caso, la fórmula descrita en este artículo podría entenderse de modo restrictivo en el sentido que el canon de constitucionalidad solo alcanzaría a las *leyes orgánicas*, en tanto dispositivos a los que la Constitución ha reservado<sup>110</sup> *determinar la competencia o atribuciones de los órganos del Estado o el ejercicio de los derechos fundamentales*.

Aunque visto así el citado artículo, refiere a normas que deben servir como parámetro de control y conformantes, desde luego, del bloque en atención al tratamiento indistinto como bloque y parámetro; no obstante, esto no puede entenderse en el sentido que solo este tipo de disposiciones constituyan el elenco de las normas interpuestas. Vale decir, prima facie, diríamos que el Alto Tribunal únicamente tomaría como parámetro a las normas que determinan la competencia o las atribuciones de los órganos del Estado o el ejercicio de los derechos fundamentales conforme al tenor del artículo 79 del CP Const. La situación se vuelve compleja cuando el Constitucional en su jurisprudencia de manera progresiva y deliberada viene ampliando el espectro del parámetro o bloque de constitucionalidad con normas que, en general, *regulan un requisito esencial del procedimiento de producción normativa, regulan un contenido materialmente constitucional o determinan las competencias o límites de las competencias de los*

---

<sup>108</sup> Sobre el tratamiento indistinto de ambos términos por el Constitucional español, véase: GÓMEZ FERNÁNDEZ, Itziar, *Redefinir el bloque de la constitucionalidad 25 años después*, op. cit., p. 76.

<sup>109</sup> «Un precepto, sin embargo, que es, por decir lo menos, perfectamente superfluo y que, en todo caso, ni incluye todas las normas infra constitucionales que, según el propio Tribunal, se han de tomar en consideración para resolver sobre la constitucionalidad de las leyes sometidas a su conocimiento (...), ni precisa, salvo por referencia a su función, cuáles son las leyes a las que su apartado primero alude, ni toma en cuenta, en razón de su inserción sistemática, más que un aspecto de esta función». Véase: RUBIO LLORENTE, Francisco, *El bloque de constitucionalidad*, op. cit., p. 19.

<sup>110</sup> Artículo 106 del Texto de 1993.

*distintos órganos constitucionales* como señalan sendas sentencias, entre ellas, la STC 0020-2005-PI/TC (f. 28), las cuales, como ahondaremos luego, se refieren a normas que no siempre determinan la competencia o las atribuciones de los órganos del Estado o el ejercicio de los derechos fundamentales.

Con tales ampliaciones, queda reflejado, entre otras cosas, el carácter accidental o esporádico de las normas paramétricas que bien señala Edgar Carpio: «En tanto que establecen específicas condiciones de validez de determinadas leyes o normas con rango de ley, su ubicación entre las normas paramétricas es de carácter “eventual”»<sup>111</sup>. De todos modos, esto no hace más que ahondar en la indefinición e imprecisión que caracteriza al bloque y que la doctrina española no escatima en señalar (como se ha visto), en tanto que, cualquier norma con rango legal en el Perú, tiene el potencial de ingresar al parámetro puesto que dicha eventualidad puede darse en cualquier momento que el tribunal constitucional lleve a cabo su ejercicio de control constitucional; situación que, a juicio del profesor Díez-Picazo Giménez genera mucha inseguridad jurídica, infringe la economía legislativa y procesal y, además, conduce a altos niveles de desconstitucionalización destruyendo la barrera efectiva frente al legislador ordinario cuando no defina competencias; de tal manera que, no resultarían admisibles constitucionalmente las leyes interpuestas innominadas<sup>112</sup>.

Ha sido la labor jurisprudencial del Tribunal Constitucional quien, frente a esas posibles limitaciones deparadas por los *principios de interpretación* de este artículo, como único campo para apreciar la validez constitucional de las normas, ha irradiado un escenario normativo mucho más amplio del parámetro en sendas sentencias donde, además, ha terminado estableciendo una noción más difusa como compleja de bloque de constitucionalidad. Para ello, primero parte de las *normas que tienen rango de ley* por disposición expresa del artículo 200, inciso 4 del propio Texto de 1993:

---

<sup>111</sup> CARPIO MARCOS, Edgar, «Normas interpuestas en la acción de inconstitucionalidad (el caso peruano)», en Vega Gómez, Juan y Edgar Corzo Sosa (coords.), Instrumentos de tutela y justicia constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 2002, p. 108.

<sup>112</sup> DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, Luis, «Ley autonómica y ley estatal Sobre el significado del principio de competencia en el Estado autonómico». REDC, año 9, N° 25, enero-abril, 1989, ps. 62-63. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/8058> (fecha de consulta: 14 de setiembre de 2020).

**Artículo 200.-** *Acciones de Garantía Constitucional. Son garantías constitucionales:*

(...)

**4.** *La Acción de Inconstitucionalidad, que procede contra las normas que tienen rango de ley: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamentos del Congreso, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales que contravengan la Constitución en la forma o en el fondo (subrayado nuestro).*

Lo cierto es que el dispositivo constitucional citado lo único que hace es señalar el conjunto de normas con rango de ley contra las que procede enjuiciar la inconstitucionalidad cuando la contravengan en la *forma* o en el *fondo*; sin embargo, una interpretación literal del mismo nos llevaría a pensar nuevamente en un campo reducido: dos de muchas variantes en la tipología de infracciones constitucionales. Máxime si, el artículo 75 del CP Const., reconoce expresamente que la infracción a la Constitución, por vía del proceso de acción de inconstitucionalidad (...) *puede ser directa o indirecta, de carácter total o parcial, y tanto por la forma como por el fondo*. Y, por otra parte, el artículo 82, párrafo 3, establece expresamente que: *La declaratoria de inconstitucionalidad o ilegalidad de una norma impugnada por vicios formales no obsta para que esta sea demandada ulteriormente por razones de fondo, siempre que se interponga dentro del plazo señalado en el presente Código*. De manera que frente a la *infracción directa* el parámetro de control de constitucionalidad recae únicamente en el texto de la Constitución; en el caso de la *infracción indirecta* el parámetro de control incluye a todas las normas integrantes del bloque<sup>113</sup>.

Entonces, para poder abarcar la totalidad de la tipología de infracciones constitucionales a las que se refiere el artículo 200, inciso 4 el Texto de 1993, ampliado por la norma procesal (artículo 75 del CP Const.), es cuando el máximo intérprete de la Constitución interviene para «deducir que las eventuales infracciones directas a las normas que conforman el parámetro de constitucionalidad determinan, a su vez, unas afectaciones de carácter indirecto a la jerarquía normativa de la Constitución, como así lo prevé el artículo 75 del CP Const.,»<sup>114</sup>. En efecto, es al abordar la *infracción indirecta* cuando cobra vida el

---

<sup>113</sup> GARCÍA TOMA, Víctor, Teoría del Estado y Derecho constitucional, op. cit., p. 436.

<sup>114</sup> HAKANSSON NIETO, Carlos, *El reconocimiento judicial del bloque de constitucionalidad. Un estudio con especial referencia al ordenamiento jurídico peruano*, op. cit., p 777.

bloque de constitucionalidad como bien lo señala el Alto Tribunal: «En ese orden de ideas, este Tribunal señaló que “en una hipótesis de infracción indirecta, el parámetro de control, esto es, la norma de referencia a partir de la cual el Tribunal evaluará la validez de la ley cuestionada, está integrado por la Constitución, pero también por todas las leyes a las que esta confirió la capacidad de limitar a otras normas de su mismo rango”»<sup>115</sup>.

Sostiene el Constitucional que la infracción indirecta incorpora en el parámetro de control de constitucionalidad a determinadas normas aparte de la Constitución. *Se habla en estos casos de vulneración «indirecta» de la Constitución, porque la invalidez constitucional de la norma impugnada no puede quedar acreditada con mero juicio de compatibilidad directo frente a la Constitución, sino sólo luego de una previa verificación de su desconformidad con una norma legal perteneciente al parámetro de constitucionalidad*<sup>116</sup>. Es decir, y como ya habíamos observado en líneas anteriores, a determinadas fuentes con rango de ley, siempre que esa condición sea reclamada directamente por una disposición constitucional (como ocurre por ejemplo con la ley autoritativa relacionada con los decretos legislativos). En estos casos, tales fuentes se irrogan la condición de *normas sobre la producción jurídica*, en un sentido doble: por un lado, como *normas sobre la forma de la producción jurídica*, es decir, cuando se les encarga la capacidad de condicionar el procedimiento de elaboración de otras fuentes que tienen su mismo rango; y, por otro, como *normas sobre el contenido de la normación*, esto es, cuando por encargo de la Constitución pueden limitar su contenido<sup>117</sup>.

Esto, porque como se podrá deducir hasta aquí, no siempre es la Constitución quien fija todos los límites de las leyes o normas con rango legal; algunas veces la misma Carta estipula qué fuentes infra constitucionales establecen límites formales o materiales a determinada legislación como ocurre con la ley autoritativa; con lo cual, la validez de estos dispositivos no solo depende de su conformidad con la Constitución, sino además, de su adecuación a los límites materiales y temporales establecidos por la ley autoritativa. Desde luego, aparte de la ley autoritativa, también existen otras fuentes que cumplen la función

---

<sup>115</sup> STC 0047-2004-AI 0021-2005-AI (f. 128) Tribunal Constitucional (Perú).

<sup>116</sup> STC 0020-2005-PI/TC (f. 27) Tribunal Constitucional (Perú).

<sup>117</sup> STC 0007-2002-AI/TC (f. 5) Tribunal Constitucional (Perú).

limitadora a determinadas normas con el mismo rango, por cuyo rol en el control constitucional de las leyes, ha dado lugar a la asimilación de la doctrina del bloque de constitucionalidad como elenco de normas subordinadas a la Constitución e integradas al parámetro de control constitucional<sup>118</sup>.

A partir de entonces, es uniforme, reiterada y en algunos casos hasta gráfica la jurisprudencia del Constitucional donde afirma que la *norma objeto de control* (norma impugnada), viola *indirectamente* a la Constitución tras no haber observado los límites que esta encargó instituir a la *norma interpuesta*; por tanto, viola *directamente* a la norma que la limitó. De este modo, se produce una afectación indirecta de la Constitución, concretamente, cuando exista una incompatibilidad entre la norma sometida a juicio y otra norma legal a la que el propio Constituyente delegó<sup>119</sup>:

- i. **La regulación de un requisito esencial del procedimiento de producción normativa;** por ejemplo, el requisito de ratificación de las ordenanzas distritales por parte de las municipalidades provinciales de su circunscripción en materia tributaria para su vigencia, conforme a lo previsto en el artículo 40 de la Ley N° 27972 Orgánica de Municipalidades.
- ii. **La regulación de un contenido materialmente constitucional;** verbigracia, las leyes que por disposición expresa de la Constitución desarrollan determinados derechos fundamentales: Ley N° 26859 Orgánica de Elecciones (sufragio y participación en asuntos públicos); Ley N° 26821 Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales; Código Procesal Constitucional, que hoy codifica el ejercicio de garantías constitucionales y los efectos de declaración de inconstitucionalidad previstos en la parte in fine del artículo 200 del Texto de 1993.

---

<sup>118</sup> CARPIO MARCOS, Edgar, *Normas interpuestas en la acción de inconstitucionalidad (el caso peruano)*, op. cit., ps. 103-104.

<sup>119</sup> STC 0020-2005-PI/TC (f. 28) Tribunal Constitucional (Perú).

- iii. **La determinación de competencias o límites de las competencias de los distintos órganos constitucionales;** como ocurre con la Ley 27783 de Bases de la Descentralización (regula la conformación de las regiones y municipalidades; fija las competencias de los tres niveles de gobierno y determina los bienes y recursos de los gobiernos regionales y locales). Normas de esta categoría sirven de parámetro para evaluar la inconstitucionalidad de las ordenanzas regionales y municipales.

Con lo visto hasta aquí, ha quedado desvinculada la noción de bloque de constitucionalidad de su antigua noción meramente competencial o de reparto de atribuciones de los órganos del Estado (y del último agregado de los derechos fundamentales) en el tenor del artículo 79 del CP Const., y sus antecedentes orgánicos; ahora, corresponde determinar las normas que integran el bloque de constitucionalidad. Ello ha sido precisado por el Tribunal Constitucional en la STC 0047-2004-AI/TC al pronunciarse sobre el *sistema de fuentes del ordenamiento jurídico peruano* (fs. 9, 11, 12 y ss.) y la *infracción indirecta de la Constitución y bloque de constitucionalidad* (F. 128 y ss) donde precisa cuales son las fuentes normativas con rango de ley, concordante y en unidad con lo normado en el inciso 4 del artículo 200 del Texto de 1993. De este modo, las normas que integran el bloque de constitucionalidad peruano son:

- *Norma jurídica, fuente de derecho y fuente de fuentes:*
  - a. La Constitución
- *Fuentes o formas normativas con rango de ley:*
  - b. Leyes<sup>120</sup>
  - c. Resoluciones legislativas
  - d. Tratados
  - e. Reglamento del Congreso
  - f. Decretos legislativos
  - g. Decretos de urgencia
  - h. Ordenanzas regionales
  - i. Ordenanzas municipales

---

<sup>120</sup> La STC 0047-2004-AI/TC, entre las fuentes normativas con rango de ley (F. 16), considera a las leyes de reforma constitucional, las leyes ordinarias, la Ley de Presupuesto de la República, la Ley de la Cuenta General de la República y a las leyes orgánicas.

#### 4.3.4 **Parámetro de constitucionalidad (parámetro directo e indirecto), bloque de constitucionalidad y parámetro de interpretación**

Conforme a lo visto anteriormente, conviene dar apertura de la noción de bloque hacia una comprensión amplia que alcance todas las normas paramétricas que lo desvincule de la noción meramente competencial o de reparto de atribuciones de los órganos del Estado, como lo vienen planteando autores españoles en su intento por redefinir el concepto para su mejor comprensión y alcances. Al respecto destacan Paloma Requejo y Alejandro Ruiz-Huerta; la primera, como vimos en el capítulo precedente, planteó la novedosa diferenciación entre *bloque constitucional* y *bloque de la constitucionalidad*. El segundo, establece una diferenciación entre *parámetro de constitucionalidad* y *bloque de constitucionalidad*; así: «hablar de parámetro de constitucionalidad, es hablar de todas y cada una de las normas jurídicas y demás elementos de control, que el Tribunal Constitucional utiliza o puede utilizar en el cumplimiento de su función. Mientras que hablar de bloque de constitucionalidad implica hablar de un determinado conjunto normativo, que cumple una función primordial en el sistema español de control de constitucionalidad, de utilización prioritaria por el Tribunal Constitucional y que está compuesto por un número concreto de normas jurídicas. Es decir, la normativa aplicable al caso»<sup>121</sup>. Según el autor, el contenido del parámetro de constitucionalidad resulta más amplio que el del bloque, siendo el último, el contenido del primero. Por su parte, el *parámetro de interpretación* «estaría constituido por los criterios de todo tipo que el Tribunal Constitucional utilizará para comprender mejor el alcance de las normas que integran el parámetro de constitucionalidad. Es decir, el parámetro de interpretación se refiere a las disposiciones auxiliares utilizadas por el Tribunal en su labor hermenéutica, para determinar el significado de la Constitución y el resto de las normas integradas en el bloque de constitucionalidad»<sup>122</sup>.

La doctrina española también distingue, siempre desde una perspectiva teórica, entre *parámetro directo de control* y *parámetro indirecto de control*. Para Itziar Gómez, forman parte del primero, «las fuentes a las que el Tribunal Constitucional

---

<sup>121</sup> RUIZ-HUERTA CARBONELL, Alejandro, «Constitución y legislación autonómica: un estudio del bloque de constitucionalidad en el Estado autonómico español», *Ibidem*, Madrid, 1995, p. 185.

<sup>122</sup> GÓMEZ FERNÁNDEZ, Itziar, *Redefinir el bloque de la constitucionalidad 25 años después*, op. cit., p. 69.

haga referencia directa, tanto en su razonamiento, como en el fundamento del fallo declarativo de constitucionalidad o de inconstitucionalidad, para determinar el ajuste de la norma objeto de control al sistema constitucional que conformarán tanto la Norma de normas, como las fuentes parámetro que completan los contenidos de la Constitución»<sup>123</sup>. Por su parte, el *parámetro de control indirecto*, de práctica más familiar en el Perú, se correspondería con las *normas interpuestas* de la doctrina italiana referidas a ciertas normas no constitucionales que se comportan conforme lo establecen disposiciones formalmente constitucionales, como condiciones de validez de ciertas normas con rango de ley<sup>124</sup>. A diferencia de su par español que se opone a su empleo, el Constitucional peruano si ha incorporado de manera expresa a su jurisprudencia el concepto de *normas interpuestas* como se aprecia en la STC 004-2018-PI/TC (F.9) donde establece que las normas integradas al parámetro actúan como normas interpuestas, frente a las cuales, todas las normas con rango de ley que les sean incompatibles serán declaradas inconstitucionales en los procesos de control concentrado por infracción indirecta a la constitución.

Carlos Hakansson, ha identificado que en el contenido del bloque peruano existen dos grupos de normas diferenciados pero complementarios. El primero sería equivalente a *un grupo duro o rígido* compuesto por las leyes orgánicas del Poder Judicial, del Ejecutivo, del Tribunal Constitucional, del Defensor del Pueblo, el Reglamento Parlamentario, el CP Const., así como los tratados internacionales sobre derechos humanos, la jurisprudencia en materia constitucional y las normas relativas a la descentralización política por guardar íntima relación con la Constitución. El segundo grupo normativo, de *carácter más flexible*, estaría conformado por aquellas fuentes que guardan relación directa con la Carta Fundamental y con las normas cuya constitucionalidad se discute. Por consiguiente, el Constitucional cuando efectúa el control de constitucionalidad, «primero deberá tener a mano aquel cuerpo de normas determinadas cuya relación intrínseca con la carta magna sea necesaria antes de realizar un juicio de valor; no obstante, su razonamiento jurídico también deberá de estar acompañada de otras

---

<sup>123</sup> *Ibidem*, p. 70.

<sup>124</sup> *Ídem*.



normas, determinables, que sirvan para analizar al caso concreto su conformidad con la Constitución peruana»<sup>125</sup>.

Un paralelo que el autor termina asimilando con las dos nociones o sentidos propuestos por la jurisprudencia colombiana cuando esta distingue entre bloque de constitucionalidad *strictu sensu* y *lato sensu*; no obstante, estos dos grupos identificados por Carlos Hakansson se corresponderían con los llamados: *parámetro directo de control* y *parámetro indirecto de control*. Cabe resaltar que, la Constitución es la única fuente que debe ser considerada parámetro directo de validez de las demás normas, ya que las normas integrantes de lo que se conocía como bloque de constitucionalidad, no eran parámetro directo de validez, sino más bien, causa de invalidez indirecta de la norma enjuiciada de inconstitucionalidad, toda vez que las causas inmediatas de inconstitucionalidad residen en la propia Constitución<sup>126</sup>.

#### 4.3.5 **¿Existen en el bloque peruano las nociones *strictu sensu* y *lato sensu* de la tipología colombiana?**

Jesús Caldera, en su estudio menciona que el bloque de constitucionalidad peruano solo se configuraría en la noción *stricto sensu* y por remisión recepticia restringida del Texto de 1993 a algunas normas de las leyes orgánicas (organizadoras de las competencias del poder público) que lo conforman, las cuales son, siempre, normas infra constitucionales. Vale decir que, si bien estas pueden formar parte del bloque, no por ello alcanzan estatus constitucional. Del mismo modo, prosigue el autor, los Tratados, Acuerdos y Pactos internacionales sobre derechos humanos no tienen mención expresa en cuanto a jerarquía constitucional, como si lo establecía de modo expreso el ex artículo 105 de la Constitución de 1979<sup>127</sup>.

---

<sup>125</sup> HAKANSSON NIETO, Carlos, El reconocimiento judicial del bloque de constitucionalidad. Un estudio con especial referencia al ordenamiento jurídico peruano, op. cit., p 777.

<sup>126</sup> Véase REQUEJO PAGÉS, Juan, «Constitución y remisión normativa. Perspectiva estática y dinámica en la identificación de las normas constitucionales», REDC, N° 39, septiembre – diciembre, 1993, p. 119.

<sup>127</sup> CALDERA YNFANTE, Jesús, *El bloque de constitucionalidad como herramienta de protección de los derechos fundamentales...* op. cit., p. 53-54.

Sin embargo, si quisiéramos ser muy rigurosos en este análisis comparativo con las nociones planteadas por la jurisprudencia colombiana, diríamos que la noción del bloque peruano no se parece a ninguno de ambos sentidos; es decir, ni al *strictu sensu*, ni al *lato sensu*. En primer lugar, porque el bloque colombiano está dotado de jerarquía constitucional (*bloque strictu sensu*), aunque sus normas tengan mecanismos de reforma diferentes a las normas del texto constitucional<sup>128</sup>; y, en segundo lugar, porque cuando no tienen rango constitucional (*bloque lato sensu*), es la propia Constitución quien ordena que sus mandatos sean respetados por las leyes ordinarias tal como sucede con las leyes orgánicas y estatutarias en determinadas materias.

Al respecto resultan oportunas las apreciaciones del profesor Fabio Pulido-Ortiz, para quien, el bloque constitucional *stricto sensu* se refiere a normas pertenecientes a la Constitución; en tanto el *lato sensu*, a las normas aplicables sin pertenecer a la Constitución. Por consiguiente, la integración de una norma al bloque constitucional *stricto sensu*, está condicionado a que exista una cláusula de remisión a esa norma. Pero, además, que acredite que esas cláusulas de remisión sean constitutivas de cláusulas de reforma o que la vía de incorporación de las normas sea una cláusula de reforma. De esta manera, solo se configurará un bloque *stricto sensu* cuando se acrediten estas condiciones; de lo contrario, será factible únicamente la existencia de un bloque *lato sensu* con cláusulas de remisión a normas aplicables, pero sin jerarquía constitucional<sup>129</sup>.

En el Perú, tratándose de los Tratados de derechos humanos que pudieran formar parte de un posible bloque constitucional *stricto sensu* y, por tanto, integrante de la Constitución, se tendría que acreditar que fue aprobado según las cláusulas de reforma. Sin embargo, en nuestro país, las normas que regulan la aprobación de tratados internacionales con *cláusula de reforma constitucional* constituyen una excepción y no la regla en si misma, según lo estipulado en el segundo párrafo del artículo 57 del Texto de 1993 (*Cuando el tratado afecte disposiciones constitucionales debe ser aprobado por el mismo procedimiento que rige la*

---

<sup>128</sup> Sentencia C-225/95 (F.12). Corte Constitucional (Colombia).

<sup>129</sup> PULIDO-ORTIZ, Fabio, «Constitución y bloque constitucional», en *Revista de Derecho Político*, UNED, N° 108, mayo-agosto 2020, p. 354. Disponible en: <http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico> (Fecha de consulta: 12-09-2020).

*reforma de la Constitución, antes de ser ratificado por el Presidente de la República*), precepto referido solo al supuesto de conflicto entre las normas de un tratado internacional y la Constitución. De lo cual se colige que, aun tratándose de derechos humanos o de las demás materias de que trate, si el tratado no cae en los predios de la excepción (conflicto entre este y la norma de derecho interno) entonces, la generalidad de los tratados internacionales (que constituyen la regla) no podrían entenderse como parte de la Constitución toda vez que, las normas que los aprueban proceden de procedimientos legislativos ordinarios o comunes a saber: los tratados aprobados por el Congreso mediante resolución legislativa, tienen rango de ley, en tanto que, los tratados ratificados por el Presidente de la República mediante decreto supremo, sólo tienen rango de norma administrativa.

Maxime, si como veremos luego, las normas integrantes del bloque peruano que no son o están en la misma Constitución, son normas que *carecen de rango constitucional* de conformidad con la STC 003-2005-PI/TC (F.7) en donde se ha precisado que tales normas forman parte del bloque, aunque no por ello gozan del mismo rango que la *lex legum*. Incluso formando parte del bloque tampoco es condición que les brinde posición superior entre las demás normas con *rango de ley* (leyes orgánicas y ordinarias, resoluciones legislativas, tratados, Reglamento del Congreso, decretos legislativos, decretos de urgencia, ordenanzas regionales y municipales) como ocurre en el caso colombiano. Tanto así que hasta las leyes orgánicas resultan ser leyes comunes en el Perú, solamente las diferencia su contenido específico y el quórum en su aprobación. En suma, por debajo de la Constitución todas son iguales. No existe una ley primada o superior entre ellas.

#### 4.3.6 **El requisito de «conformidad con la constitución» para integrar el bloque de constitucionalidad**

En esa misma línea de razonamiento arriba el Constitucional cuando indica que, mientras las normas legales a las que hace referencia en el fundamento 28 de la STC 0020-2005-PI/TC (que regulen un requisito esencial del procedimiento de producción normativa, regulen un contenido materialmente constitucional y/o determinen las competencias de los distintos órganos constitucionales) sean plenamente compatibles con la Constitución, formarán parte del denominado «bloque de constitucionalidad», a pesar de que, desde luego, no gozan del mismo

rango de la *lex legum*. En estos casos, las normas delegadas actúan como normas interpuestas de manera tal que su disconformidad con otras normas de su mismo rango que sean impugnadas en un proceso de inconstitucionalidad desencadena la invalidez constitucional de éstas. A dicho bloque hace referencia el artículo 79 del CP Const.

Es preciso que estas normas se hayan dado «dentro del marco constitucional» o, sean preceptos de una ley orgánica «conformes con la Constitución». Según Edgar Carpio: «Es decir, no podrá comprenderse en el parámetro aquellos preceptos cuya legitimidad constitucional se haya cuestionado —y, por tanto, ellas mismas sean objeto del control de constitucionalidad—, o el Tribunal entiende que no se encuentran conformes con la Constitución»<sup>130</sup>.

#### 4.3.7 Estatus de las normas integrantes del bloque en el sistema de fuentes del derecho peruano

Como ya habíamos señalado, no por formar parte del bloque las normas que lo integran gozan de jerarquía constitucional a título de lo establecido en el artículo 79 del CP Const., como en el de sus precedentes orgánicas abrogadas; no, su *rango legal* o posición en el sistema de fuentes formales ya está determinado por disposición expresa del artículo 200, inciso 4 del propio Texto de 1993, donde se les reconoce este último estatus.

Ciertamente, el Tribunal Constitucional sostiene reiteradamente que la interpretación que efectúa no sólo abarca las normas constitucionales, sino que se extiende a todas las demás comprendidas en el denominado bloque de constitucionalidad. Concepto que permite completar el marco normativo de un texto fundamental de por sí *sutil* o *inacabado*. Por ende, comprende el conjunto de normas constitucionales y las respectivas normas infra constitucionales que contienen su regulación complementaria<sup>131</sup>. Más nunca determina o sugiere que este grupo de normas infra constitucionales comparten la misma jerarquía de la Constitución, como si lo hace la jurisprudencia de su par colombiano<sup>132</sup>.

---

<sup>130</sup> CARPIO MARCOS, Edgar, Bloque de constitucionalidad y proceso de inconstitucionalidad de las leyes, op., cit., p. 109.

<sup>131</sup> STC 01049-2003-AA/TC (f.8) Tribunal Constitucional (Perú).

<sup>132</sup> Sentencia No. C-067/03, (f.3.D) Corte Constitucional (Colombia).

Claramente lo sostiene el profesor Edgar Carpio, respecto del sistema de fuentes del derecho peruano: «Se tratan, en todos los casos, de normas subordinadas a la Lex Legum, y bajo ningún punto de vista puede predicarse de ellas un rango distinto al que tienen las leyes. De manera que no tienen paridad de rango con la Constitución, ni encontrándose por debajo de ella, por el hecho de formar parte del bloque, ocupan una posición superior a las demás normas con rango de ley»<sup>133</sup>. De la misma línea de opinión es García Belaunde, respecto al estatus de las normas en el caso peruano, cuando afirma que, «debajo de la Constitución existen leyes, con diverso nombre, pero todas son iguales. No existe una ley superior a otras ni nada que se le parezca»<sup>134</sup>.

Distinto era el caso de la Carta Magna de 1979 que como ya vimos anteriormente, si confería expresa jerarquía constitucional a los tratados sobre derechos humanos (ex artículo 105) y pudo haber sido la llamarada desencadenante de un auténtico bloque de constitucionalidad a la usanza de varios países latinoamericanos. Aunque algunos autores nacionales tengan una lectura diferente, entendiendo que las normas del bloque si tienen jerarquía constitucional, suelen ser quienes, además, se resisten a entender que el Texto de 1993 pretendía dar menor rango a los derechos humanos reconocidos en tratados internacionales, justificando cierta caprichosa *técnica constitucional*<sup>135</sup>, que subyace a una mera interpretación sistemática. De cualquier modo, la función que desarrolla una norma conformante del parámetro de control es rigurosamente procesal, sin que ello altere su rango<sup>136</sup>.

En conclusión, y como sostiene el connotado jurista Javier Valle-Riestra, no porque en algún momento ciertas disposiciones integren el bloque de constitucionalidad, sus preceptos se encuentran en la misma posición de la Constitución. Siguen teniendo su condición de subordinadas de la Ley Suprema,

---

<sup>133</sup> CARPIO MARCOS, Edgar, Bloque de constitucionalidad y proceso de inconstitucionalidad de las leyes, op., cit., p. 110.

<sup>134</sup> GARCÍA BELAUNDE, Domingo, *Estado y municipio en el Perú*, op. cit., p. 21.

<sup>135</sup> «Por consiguiente, nuestra conclusión inequívoca es que la incorporación que hace el artículo 3 [del Texto del 93, de cláusulas enunciativas o incluyentes] es de rango constitucional (...)». Véase RUBIO CORREA, Marcial, «La ubicación jerárquica de los tratados referentes a derechos humanos dentro de la Constitución peruana de 1993» en *Pensamiento Constitucional*, Año V, Nº 5, 1998, Lima, ps. 110-111.

<sup>136</sup> CARPIO MARCOS, Edgar, Bloque de constitucionalidad y proceso de inconstitucionalidad de las leyes, op., cit., p. 111.

y de ninguna manera se les puede atribuir un rango distinto al que ella misma les ha conferido. Sostener lo contrario sería insólitamente aberrante<sup>137</sup>.

#### 4.3.8 **Bloque de constitucionalidad y control de validez de las fuentes primarias**

De lo visto hasta aquí se puede inferir que, si bien la concepción del bloque de constitucionalidad surgió como expresión de la existencia de un conjunto de normas de igual rango constitucional, su adopción en Francia y el resto de los países permite explicar que el control de constitucionalidad no solo puede hacerse a partir de la Carta Fundamental, ya que ella misma ha delegado en otras fuentes, de inferior jerarquía, la facultad de establecer condiciones y límites a la producción legislativa. Detrás de esta *función* se esconde la finalidad instrumental del bloque: describir el conjunto de fuentes que, juntamente con la Constitución, actúan como parámetros del control de inconstitucionalidad de las leyes; lo que lleva a preguntarnos si, ¿El presunto bloque de constitucionalidad del artículo 79 del CP Const., es capaz de cumplir esta función procesal?<sup>138</sup>

A tenor de lo prescrito en el citado precepto, el parámetro de control no solo estaría compuesto por la Constitución sino por las leyes que regulan la competencia o las atribuciones de los órganos del Estado; no obstante, conforme a los planteos de la dogmática y la jurisprudencia española, se pensó que con las normas a que hace referencia esta disposición, el Constitucional podría efectuar el control constitucional de las normas con rango de ley. Pero ello no es así. Estas normas no ayudaban con este propósito, toda vez que, «si una ley ordinaria colisionara con una ley orgánica, la eventual invalidez de aquella no deriva de su incompatibilidad con ella, sino de haberse vulnerado los límites competenciales previstos por la Constitución al tratarse de una fuente que no tenía competencia para regular una materia reservada a la ley orgánica»<sup>139</sup>. El Constitucional ha descartado que ese bloque este compuesto por leyes orgánicas: *La inconstitucionalidad de una ley ordinaria que regule un aspecto reservado a la ley orgánica, es consecuencia de que la ley ordinaria haya infringido directamente el artículo 106 de la Constitución, en un doble sentido: a) porque*

---

<sup>137</sup> VALLE-RIESTRA, Javier, «La heterodoxia municipalista», en *Cathedra*, N° 9, Lima, 2002, ps. 176 y ss.

<sup>138</sup> CARPIO MARCOS, Edgar, Bloque de constitucionalidad y proceso de inconstitucionalidad de las leyes, op., cit., p. 111.

<sup>139</sup> *Ibidem*, p. 112.

*no tenía competencia para regular una materia sujeta a reserva de ley orgánica; o, b) porque pese a regular una materia sujeta a reserva de ley orgánica, no se aprobó con la mayoría exigida por el artículo 106 de la Constitución*<sup>140</sup>.

Aunque si bien las leyes orgánicas, generalmente no tienen capacidad de limitar el proceso de producción de fuentes con rango de ley, hay casos excepcionales como ocurre con la ley orgánica de municipalidades y la ley orgánica de gobiernos regionales que, si tienen capacidad de disciplinar el proceso de elaboración de las ordenanzas municipales y regionales, en tanto normas con rango de ley<sup>141</sup>. Pues para que una norma con rango de ley integre el parámetro de control, debe asumir la condición de norma sobre la producción jurídica; es decir, que tenga encargada la capacidad de condicionar el procedimiento de elaboración de otras fuentes que tienen su mismo rango, y que se trate de normas que incidan sobre el contenido de la normación, esto es, cuando por encargo de la Constitución pueden limitar su contenido. Función que cumplen las leyes orgánicas de municipalidades y de gobiernos regionales, en tanto establecen el procedimiento de elaboración de dichas ordenanzas y, porque, además, fijan los límites competenciales y materiales que estas deben observar<sup>142</sup>.

De todo esto se puede concluir que la función de norma de parámetro no deriva del artículo 79 del CP Const., sino de la capacidad para regular el procedimiento de creación de otras fuentes de su mismo rango; ya que, si en el parámetro de control se encuentran las normas que fijan los límites que la legislación no debe exceder, ergo, las leyes orgánicas resultan irrelevantes para que El Constitucional lleve a cabo el control constitucional de cualquier fuente<sup>143</sup>. Por ello, tal como ocurre en España (que ahondaremos en el último título de este capítulo), García Belaunde sostenga que, «En el Perú no existe el bloque de constitucionalidad, ya que (...) Las leyes orgánicas no forman parte de ningún bloque ni ellas constituyen de por sí bloque alguno. Son leyes comunes y corrientes, que lo único que las diferencian es su contenido específico y el quórum para su aprobación. Cualquier

---

<sup>140</sup> STC 0007-2002-AI/TC (fs.5 y 7) Tribunal Constitucional (Perú).

<sup>141</sup> CARPIO MARCOS, Edgar, Bloque de constitucionalidad y proceso de inconstitucionalidad de las leyes, op., cit., p. 112.

<sup>142</sup> STC 0007-2002-AI/TC (F.5) Tribunal Constitucional (Perú).

<sup>143</sup> CARPIO MARCOS, Edgar, Bloque de constitucionalidad y proceso de inconstitucionalidad de las leyes, op., cit., p. 113.

ley orgánica y su contenido pueden ser modificados por cualquier otra ley que dé el Congreso (...)»<sup>144</sup>.

#### 4.3.9 Ejemplo de aplicación del bloque de constitucionalidad

*Caso Poder Ejecutivo contra Gobierno Regional de Loreto en la Demanda de inconstitucionalidad contra la Ordenanza Regional 014-2017-GRL-CR sobre reconocimiento de pueblos originarios e indígenas*

En este punto presentamos, sin la intención de ser muy exhaustivo, la aplicación práctica del bloque de constitucionalidad en materia de delimitación competencial. Un caso donde el Tribunal Constitucional aprecia la inconstitucionalidad de una norma con rango de ley sometida a su control. Se trata de la STC 004-2018-PI/TC recaída en la **demanda de inconstitucionalidad** interpuesta por el Poder Ejecutivo contra los artículos primero, segundo, tercero y cuarto de la **Ordenanza Regional N° 014-2017-GRL-CR** emitida por el Gobierno Regional de Loreto, sobre reconocimiento de pueblos originarios e indígenas. Lo artículos enjuiciados establecían:

***Artículo Primero.** - RECONOCER que en la Región Loreto habitan pueblos originarios e indígenas, que utilizan denominaciones como: «pueblos indígenas», «pueblos originarios», «comunidades campesinas», «comunidades nativas», «rondas campesinas», «pueblos ancestrales», entre otros, cumpliendo los criterios establecidos en el artículo 1° del Convenio N° 169 de la OIT.*

***Artículo Segundo.** - RECONOCER la personalidad jurídica de aquellos "pueblos originarios" o "pueblos indígenas" que, en ejercicio de su libre determinación, quieren ser reconocidos como tales.*

***Artículo Tercero.** - DETERMINAR que dicha personalidad jurídica de los pueblos indígenas o pueblos originarios resulta ser similar a la naturaleza de «Ser Humano». Es decir, como indica el Tribunal Constitucional, se es persona por el hecho de existir, siendo este reconocimiento un acto declarativo y no constitutivo.*

***Artículo Cuarto.** - ENCARGAR a la Gerencia General Regional la implementación de la presente ordenanza regional, dando cuenta al Pleno del Consejo Regional.*

---

<sup>144</sup> GARCÍA BELAUNDE, Domingo, Estado y municipio en el Perú, op. cit., ps. 20-21.



En concreto, el **Poder Ejecutivo** alega que la citada ordenanza afecta su *competencia sobre identificación y reconocimiento de pueblos indígenas en el territorio nacional* que se deriva del artículo 118, numerales 1 y 3, en concordancia con el artículo 2, numeral 17, del Texto de 1993. Asimismo, señala que tal competencia encuentra sustento en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Ley de Bases de Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley de Creación del Ministerio de Cultura y la Ley del Derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios (reconocido en el Convenio 169 de la OIT).

En defensa de la constitucionalidad de la ordenanza objetada, el **Gobierno Regional de Loreto** alega que, la expedición de la ordenanza regional impugnada se ampara en que la Constitución no determina de manera precisa e indubitable los sectores en los que el gobierno nacional es competente; mientras que el artículo 192 de la Constitución sí establece las atribuciones expresas de los gobiernos regionales en base a lo cual emitieron la ordenanza. Sostiene que, para resolver el fondo de la controversia se debe tomar en consideración la Ley de Bases de Descentralización y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, así como el principio del efecto útil y poderes implícitos que flexibilizan el principio de taxatividad. Afirma que, es factible que los gobiernos regionales puedan realizar aquellas competencias reglamentarias no previstas legal ni constitucionalmente que sean consustanciales al ejercicio de las previstas expresamente, o constituyan una directa manifestación y exteriorización de los principios que rigen a los gobiernos regionales dentro de un Estado unitario y descentralizado. Además, alega que, conforme a la Ley de Bases de Descentralización, los principios de dinamicidad y subsidiariedad permiten la progresión de las competencias regionales, y que, respecto al reconocimiento de pueblos indígenas y originarios, existe una competencia compartida con el gobierno nacional, lo que no afecta las atribuciones o las políticas que este último tenga o realice.

El Alto Tribunal, para desarrollar su juicio, procede de manera metódica: en primer lugar, determinando las disposiciones jurídicas integrantes del bloque de constitucionalidad a efectos de establecer el parámetro dentro del cual debe analizarse la constitucionalidad de la Ordenanza Regional 014-2017-GRL-CR; en segundo lugar, analiza los presuntos vicios de inconstitucionalidad en que habría

incurrido el Gobierno Regional sobre la base de los principios constitucionales que, según el demandante, han sido vulnerados. De esta manera, refiere que *el proceso de inconstitucionalidad supone un control abstracto de las normas con rango de ley, tomando a la Constitución como norma suprema del ordenamiento como parámetro* (F.3). En determinadas ocasiones, *el parámetro de constitucionalidad puede comprender a otras fuentes distintas de la Constitución y, en concreto, a determinadas fuentes con rango de ley, siempre que esa condición sea reclamada directamente por una disposición constitucional* (F.4).

El Tribunal indica que *tales fuentes asumen la condición de «normas sobre la producción jurídica», en un doble sentido; por un lado, como «normas sobre la forma de la producción jurídica», esto es, cuando se les encarga la capacidad de condicionar el procedimiento de elaboración de otras fuentes que tienen su mismo rango; y, por otro, como «normas sobre el contenido de la normación», es decir, cuando por encargo de la Constitución pueden limitar su contenido* (F.5). A este parámetro de control formado por la Constitución (en sus partes pertinentes) y aquellas normas con rango de ley que derivan directamente de la misma y tienen una relación causal con la materia jurídica subyacente al control de constitucionalidad, se le *denomina bloque de constitucionalidad* (F.6). Estas normas deben a su vez, *ser compatibles con la Constitución para formar el bloque de constitucionalidad las cuales actúan como normas interpuestas*, de modo que toda norma con rango de ley incompatible con ellas será declarada inconstitucional por infracción indirecta a la Constitución (F.9).

Lo interesante resulta cuando el Constitucional establece que el **bloque de constitucionalidad aplicable al caso concreto**, además de la *Constitución*, lo componen: la *Ley 27783 de Bases de Descentralización (LBD)*; la *Ley 27867 de Gobiernos Regionales (LOGR)*; la *Ley 29158 Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE)*; y, la *Ley 29565 que crea el Ministerio de Cultura* (F.10). Además, considera relevantes el *Convenio OIT 169* y la *Ley 29785 de Consulta Previa*, y el *Decreto Legislativo 1360, que precisa las funciones del Ministerio de Cultura* (fs. 11 y 12). Este plexo normativo ha sido fijado por el Constitucional como parámetro de control para proceder con el juicio de inconstitucionalidad, toda vez que se trata de la Constitución (normas pertinentes) y de normas con rango de ley que derivan directamente ella y mantienen un vínculo causal con la materia

jurídica cuya validez se objeta; o, dicho de otro modo, *las normas de referencia con las que el colegiado evaluará tal validez.*

De este modo, el Tribunal Constitucional prosigue desarrollando los contenidos que cada norma del bloque de constitucionalidad, aplicable al caso concreto, aportan en la determinación de competencias o atribuciones de los órganos del Estado sobre reconocimiento de pueblos indígenas:

- El Perú es un Estado unitario, indivisible y descentralizado (artículos 43 y 189 de la Constitución), de ello derivan los principios de cooperación y lealtad regional (fs. 21-22); el principio de taxatividad; y, los principios de efecto útil y poderes implícitos, y el principio de progresividad en la asignación de competencias (f. 28).
- Las normas constitucionales y legales (LBD y LOGR) que establecen las competencias de los gobiernos regionales no incluyen competencias para identificar o reconocer a pueblos indígenas (fs. 30-32).
- El artículo 8 de la Ley 29565 que crea el Ministerio de Cultura no señala como competencia compartida del Ministerio de Cultura y los gobiernos regionales la identificación y reconocimiento de pueblos indígenas.
- Las competencias de los gobiernos regionales deben ser expresas. Como consecuencia de ello, podrá aplicarse el principio de efecto útil y poderes implícitos (F. 46).
- El artículo VI, numeral 1, de la LOPE señala que toda actividad que no haya sido delegada expresamente a otro nivel de gobierno le corresponde al Poder Ejecutivo (fs. 38-40).
- La competencia de reconocimiento e identificación de pueblos indígenas podría recaer en diferentes ministerios o entidades del Poder Ejecutivo o del mismo Poder Ejecutivo si actúa habilitado conforme a las reglas establecidas en la Constitución (F. 41).
- El artículo 4 de la Ley 29565 de Creación del Ministerio de Cultura, establece que la pluralidad étnica y cultural de la Nación es una de sus áreas programáticas de acción (F. 42).

- El artículo 19 de la Ley 29785 de Consulta Previa, asigna una serie de competencias específicas al órgano técnico especializado en materia indígena del Poder Ejecutivo (F. 43).
- Si no existe una norma que delegue expresamente competencias de identificación y reconocimiento de pueblos indígenas entonces es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo (fs. 46-47).

Finalmente, el órgano de control constitucional **falla declarando fundada la demanda de inconstitucionalidad** contra los artículos primero, segundo, tercero y cuarto de la Ordenanza Regional 014-2017-GRL-CR emitida por el Gobierno Regional de Loreto, **por afectar las competencias del Poder Ejecutivo en materia de identificación y reconocimiento de pueblos indígenas**. Con ello, el Constitucional razonó que en el presente caso **obró una afectación indirecta de la Constitución**, toda vez que, la norma impugnada (Ordenanza Regional 014-2017-GRL-CR) violó **indirectamente** la Constitución, **puesto que no observó los límites que ella encomendó establecer a la normas interpuestas**<sup>145</sup> (Ley 27783 de Bases de la Descentralización; Ley 27867 de Gobiernos Regionales; Ley 29158 Orgánica del Poder Ejecutivo, y Ley 29565 que crea el Ministerio de Cultura); es decir, violó **directamente** las normas que la limitaron.

En clave de razonamiento de control constitucional de normas se produjo una afectación indirecta de la Constitución por incompatibilidad entre la Ordenanza Regional 014-2017-GRL-CR y la LBD, la LOGR, la LOPE, y la Ley 29565; normas legales a las que el propio Constituyente delegó, la determinación de competencias o límites de competencias de los distintos órganos constitucionales<sup>146</sup>.

#### 4.3.10 Problemas de su aplicación en el Perú

Recapitulando, desde el comienzo y a partir de las primeras sentencias del Constitucional, la asimilación del bloque planteó algunos problemas teóricos que el profesor Carlos Hakansson ha podido identificar: «El primero de ellos fue determinar si sus componentes se encuentran al mismo nivel que la Constitución

<sup>145</sup> STC 0047-2004-AI 0021-2005-AI (f. 128) Tribunal Constitucional (Perú).

<sup>146</sup> STC 0020-2005-AI 0021-2005-AI (f. 28) Tribunal Constitucional (Perú).

y si son capaces de integrarse plenamente en ella; es decir, si pueden identificarse con la misma Constitución. El segundo problema se basa en su función como herramienta para determinar la constitucionalidad de las normas»<sup>147</sup>. Sobre aquel consideramos, aunque no haya uniformidad en la doctrina nacional que, en definitiva, las normas del bloque que no se hayan en el texto de la Constitución, no comparten su misma jerarquía; están subordinadas y su rango ya está definido por esta. Sobre el segundo, la función que desarrolla una norma del parámetro de control de constitucionalidad es rigurosamente procesal sin que ello altere su rango. Por consiguiente, con la rara excepción del Perú, las normas integrantes del bloque adquieren jerarquía constitucional, pasando a conformar el corpus constitucional en Francia, España, Colombia, Panamá y Chile<sup>148</sup>.

De otro lado, y con una nota más reflexiva, Carlos Hakansson advierte un tercer problema para la plena asimilación del bloque, y tiene que ver con que este, aún se encuentra revestido de la terminología legal del positivismo jurídico, opacando su naturaleza anglosajona y haciendo difícil que un sector de la doctrina comprenda la necesaria y progresiva incorporación al bloque, de la jurisprudencia más relevante de los tribunales constitucionales. Ello podría apuntar al comienzo de un nuevo capítulo de la pugna entre legalistas y judicialistas para explicar la teoría constitucional<sup>149</sup>. Una posición que resulta relevante si se toma en cuenta que, al comentar los componentes del bloque, se suele referir únicamente a normas o fuentes directas que, en el seno o fuera de la Constitución, ofician como elenco paramétrico de control de constitucionalidad sin ocuparse de la doctrina jurisprudencial nacional e internacional o los principios generales del derecho como fuentes indirectas que si son mencionados como componentes del bloque en Colombia, Panamá y Chile. Esto debido a que, por regla general, son la doctrina jurídica y la jurisprudencia constitucional quienes se encargan de formular los

---

<sup>147</sup> HAKANSSON NIETO, Carlos, *El reconocimiento judicial del bloque de constitucionalidad. Un estudio con especial referencia al ordenamiento jurídico peruano*, op. cit., p. 772.

<sup>148</sup> Con la salvedad que en el caso peruano y español se excluyen del bloque las normas sobre derechos humanos. Véase: CALDERA YNFANTE, Jesús, *El bloque de constitucionalidad como herramienta de protección de los derechos fundamentales...* op. cit., p. 56.

<sup>149</sup> HAKANSSON NIETO, Carlos, *El reconocimiento judicial del bloque de constitucionalidad. Un estudio con especial referencia al ordenamiento jurídico peruano*, op. cit., p. 780.

conceptos que les serán útiles a los jueces constitucionales en aras de realizar una mejor labor interpretativa<sup>150</sup>.

Con respecto a la inconstitucionalidad indirecta, esta evoca la necesidad de comprender en el parámetro de inconstitucionalidad de las leyes a fuentes distintas de la Constitución formal, las mismas que, con independencia de su rango, por reenvío de esta, son capaces de establecer límites en la producción legislativa y de integrarse al canon con el cual, el Constitucional cumple su tarea de órgano de control de la constitucionalidad del sistema jurídico peruano. Por ello, en vez de denominarlo *bloque de constitucionalidad*, de equívoco y confuso significado, Edgar Carpio considera que puede ser más útil que se aborde la integración legislativa del parámetro en la acción de inconstitucionalidad bajo la denominación de *normas interpuestas* como en la doctrina italiana<sup>151</sup>. Más aún, si los riesgos de su ambigüedad e indeterminación, hace décadas que han sido señalados por Rubio Llorente en España: «La expresión *bloc de constitutionnalité* no es, en consecuencia, la denominación de una categoría, sino el enunciado de un problema, y de un problema, además, que no hace referencia alguna, ni de lejos ni de cerca, a la función de delimitación competencial que realizan al menos parte de las normas (para algunos autores y en algunas sentencias del Tribunal Constitucional, todas las normas) que entre nosotros se consideran parte del bloque de la constitucionalidad»<sup>152</sup>.

Vinculado al aspecto precedente, el magistrado Artemio Meza aprecia que, el Constitucional no ha sido coherente en su línea jurisprudencial respecto a la adopción del bloque, cayendo en el hábito frecuente de los operadores jurídicos de adherir legislaciones y doctrinas foráneas sin mayor análisis sobre su aplicación nacional. Siendo que las normas integrantes del bloque cumplen un fin netamente instrumental, se aprecia que para lograrlo se está sacrificando la coherencia de los principios interpretativos que el propio Constitucional ha venido desarrollando en su profusa jurisprudencia (de fuerza normativa, interpretación con la constitución, de coherencia normativa y otros), para introducir un concepto carente de

---

<sup>150</sup> GÓMEZ FERNÁNDEZ, Itziar, *Redefinir el bloque de la constitucionalidad 25 años después*, op. cit., p. 64.

<sup>151</sup> CARPIO MARCOS, Edgar, *Bloque de constitucionalidad y proceso de inconstitucionalidad de las leyes*, op., cit., p. 114.

<sup>152</sup> RUBIO LLORENTE, Francisco, *El bloque de constitucionalidad*, op. cit., p. 18.

significado unívoco en el Derecho comparado como ocurre en Francia y España. De ahí que urge la necesidad de desarrollarse, perfilarse y llenarse de contenido atendiendo a las particularidades de nuestra legislación<sup>153</sup>.

Jesús Caldera anota que, el bloque puede favorecer el incremento de la discrecionalidad de los jueces: «Por efecto de la adopción del reenvío móvil en las sentencias de la Corte Constitucional de Colombia, la amplitud y apertura del bloque de constitucionalidad, pueden conducir a una situación en la que los operadores jurídicos, particularmente el jurisdiccional, tengan un extenso margen de apreciación para detectar los argumentos que solucionen la controversia planteada, yendo, en algunos casos, más allá de lo legalmente permitido». Apreciación válida si consideramos que, tanto en el Perú, como en los países que adoptaron la doctrina del bloque, en cada caso concreto corresponde al Tribunal determinar qué normas deben ser consideradas como parámetro para el control de constitucionalidad<sup>154</sup>. Ello como bien señala Edgar Carpio, en otro trabajo, el papel que desempeñan ciertas leyes del parámetro de control no es un tema que se aconseje utilizar con frecuencia a los tribunales constitucionales, sino con mucha cautela y sólo en casos donde constitucionalmente sea exigible; porque no se puede apelar a las normas interpuestas cuando la Constitución no prevé a favor de una norma con rango de ley, la condición de validez de otras normas de idéntico rango<sup>155</sup>. De ahí que, en Colombia, el profesor Rodrigo Uprimny, enfatice en las potencialidades y riesgos que, como concepto, Rubio Llorente ya había advertido en España: «en la medida en que simplemente sirve para manifestar la perplejidad que tienen en ocasiones los operadores jurídicos al no saber con precisión cuáles son las normas que, en un determinado momento histórico, integran una Constitución y que son entonces relevantes para decidir un asunto específico»<sup>156</sup>.

---

<sup>153</sup> MEZA HURTADO, Artemio, «El denominado bloque de constitucionalidad como parámetro de interpretación constitucional, ¿es necesario en el Perú?», en *Revista Oficial del Poder Judicial*, Año 6 - 7, N° 8 y N° 9, 2012-2013, ps. 162-163.

<sup>154</sup> GÓNGORA MERA, Manuel, La difusión del bloque de constitucionalidad en la jurisprudencia latinoamericana..., op. cit., p. 312.

<sup>155</sup> CARPIO MARCOS, Edgar, *Normas interpuestas en la acción de inconstitucionalidad (el caso peruano)*, op.cit., p. 115.

<sup>156</sup> UPRIMNY YEPEZ, Rodrigo, *Bloque de constitucionalidad, derechos humanos y nuevo procedimiento penal*, op. cit., p. 5.

Por otra parte, Jesús Caldera indica que el bloque puede conducir a la falta de certeza y seguridad jurídica. Sobre el primero, toda vez que no señala con precisión los contenidos normativos a aplicarse a situaciones que se generen en la dinámica del ordenamiento jurídico; y, sobre el segundo, en tanto su composición normativa abierta y permeable, no posibilita una solución uniforme para casos que tengan una base fáctica similar<sup>157</sup>. Esta misma realidad ya se había advertido en España con el bloque como concepto que hace que la jurisdicción constitucional misma evidencie imprecisiones y titubeos, cuando ópera, por ejemplo, con el criterio de la delimitación competencial vacilando entre lo específico y lo genérico; pareciendo insegura de cuál sea, en un caso u en otro, el contenido propio del bloque. A veces este, es un conjunto concreto de normas aplicables al caso (aunque también con criterio titubeante); en otras, el bloque aparece como el elenco normativo que prevalece sobre las demás leyes con relación a la delimitación de competencias entre Estado y comunidades autónomas, elenco del que a veces se excluyen las normas de la legislación básica sobre una determinada materia y otras veces, se incluyen resuelta y explícitamente en él<sup>158</sup>. Ciertamente en el Perú, ello se puede evidenciar en las profusas sentencias en donde, frente a un examen de constitucionalidad de las leyes, el ejercicio angular del juez constitucional consistiría en intentar determinar, de todo ese indefinido y extenso elenco normativo, el *contenido del bloque aplicable al caso concreto*; resultando una operación *liminar e imprecisa*, más bien parecida al método del Derecho internacional privado reductible solo a determinar la norma nacional o internacional aplicable sin resolver con ello el conflicto (sin ánimo de forzar la comparación). Con lo cual, sin dificultad, el Constitucional podría haber tocado el destino de esta disciplina: asumir siempre una posición normativista. Sin considerar que, hasta el momento, no existe un precedente jurisprudencial que uniformice criterios para la solución de casos análogos. De este modo, al existir un bloque aplicable cuyo contenido normativo resulte siempre impreciso y diferenciado entre un caso y otro, evidencia falta de certeza y seguridad jurídica.

---

<sup>157</sup> CALDERA YNFAnte, Jesús, El bloque de constitucionalidad como herramienta de protección de los derechos fundamentales... op. cit., p. 57.

<sup>158</sup> RUBIO LLORENTE, Francisco, El bloque de constitucionalidad, op. cit., p. 12.



Así mismo, se aprecia que la finalidad del bloque como herramienta hermenéutica o instrumento de protección de los derechos fundamentales, conforme a los avances que como tal viene desempeñando en otros países de la región, en el Perú no resulta muy eficiente ni inclusivo en la defensa de determinados derechos humanos de ciertos grupos vulnerables, por permanecer condicionado a la faz ideológica imperante en la clase política y que suele alcanzar a la conformación de los miembros del Tribunal Constitucional, en general, estos casi siempre de pensamiento conservador. Ello, además, deviene en un riesgo potencial si consideramos la inicua oscilación entre la politización de la justicia y la judicialización de la política por la recurrente falta de independencia del poder político de turno, de las mayorías parlamentarias transitorias y los grupos de presión proclives a los conflictos de intereses en un escenario enrarecido por décadas de corrupción institucionalizada. Así, existiría en el Perú *estado de cosas inconstitucionales*, usando terminología del propio Tribunal Constitucional, en el caso de la Comunidad LGBTI, para quienes que no existe abordaje ni solución meridana, por parte de este, dentro de su rol de legislador negativo ni de *emisor de exhortaciones o recomendaciones*. En efecto, a pesar de la incasable lucha de este grupo, frente a la exclusión, la marginación y el vejamen histórico jamás el Alto Tribunal ha abierto las puertas o tendido un puente al reconocimiento de sus derechos de un modo absoluto o contundente donde haya razonado en perspectiva incisiva desde la igualdad y prohibición de la discriminación (solo lo ha hecho de modo básico en clave de libertad con la Sentencia 2868-2004-AA/TC), a pesar de existir recomendaciones en pro por parte de la Corte Interamericana y países de la subregión como Argentina, Brasil, Uruguay, Colombia, Ecuador y Chile donde el matrimonio y la unión civil ya han sido reconocidas.

Coincidimos con Fabio Pulido-Ortiz en que, el principal error de la dogmática del bloque radica en que no ha conseguido hasta ahora articular la relación entre las cláusulas de remisión y las cláusulas de reforma constitucional, un aspecto elemental de las constituciones actuales. Es decir, si se pretende explicar a través de la doctrina del bloque la incorporación de normas jurídicas en las constituciones, lo cual es nota característica de la doctrina del bloque en el derecho latinoamericano, resulta necesario reformularla con el objeto de que esclarezca el modo en que operan las cláusulas de reforma constitucional y su interrelación con

las cláusulas de remisión<sup>159</sup>. Como se sabe, una norma puede ser relevante constitucionalmente cuando pertenece a la Constitución o cuando se trata de una norma que la Constitución autoriza y/o exige aplicar. En el primer caso (en los sistemas jurídicos de constitución rígida), una norma forma parte de la Constitución solo cuando ha sido aprobada mediante las cláusulas de reforma. En el segundo caso, la norma es constitucionalmente aplicable solamente si existe una norma constitucional que autorice o exija su aplicación; de manera que es errado sostener que la norma se integra en la Constitución solo por existir una cláusula de remisión a ella<sup>160</sup>. El problema ahonda cuando caemos en la cuenta de que, en las constituciones rígidas como la nuestra, las cláusulas de reforma son agravadas y solo mediante su procedimiento estipulado es posible la reforma constitucional. Esto es particularmente recurrente en el derecho latinoamericano y peruano donde cierto sector de la doctrina interpreta que las cláusulas de remisión ofician incorporando normas de derechos humanos a las constituciones (a tenor, en nuestro caso, de la cláusula abierta de derechos fundamentales del artículo 3 del Texto de 1993), lo que claramente resulta insuficiente y en exceso tolerante del hecho de que el actual texto fundamental haya suprimido el artículo 105 de la Carta Magna de 1979; norma que otorgaba jerarquía constitucional a los tratados de derechos humanos, y que, como se sabe, significó un gran avance en materia constitucional inspirando, incluso, a posteriores constituciones latinoamericanas.

Creemos que, con mucho acierto, el profesor García Belaunde sostiene que, en el Perú no existe el bloque de constitucionalidad, entre otras razones, porque este, surgido en Francia y adoptado en España en medio de grandes debates, resulta poco útil, pues en el Perú no ha tenido lugar la situación francesa bastante nítida, ni la española que es complicada y discutida en la doctrina; que distingue, con fundamento dudoso, entre *bloque de constitucionalidad* y *parámetro de constitucionalidad*. El autor enfatiza que, en el Perú no existe un bloque, toda vez que, ni la Constitución, ni la ley, ni la jurisprudencia lo han establecido así; máxime si no existe ningún sustento para defender su existencia. Desde luego,

---

<sup>159</sup> PULIDO-ORTIZ, Fabio, *Constitución y bloque constitucional*, op. cit., p. 355.

<sup>160</sup> *Ibidem*, p. 353.

esto no impide que existan *referentes* o *parámetros de constitucionalidad*, meramente indicativos, pero no vinculantes<sup>161</sup>.

Ciertamente, por un lado, el concepto francés de *bloque de constitucionalidad*, en realidad, no es importable debido a sus caracteres singulares. Por el otro, la adaptación española no deja de ser una noción confusa que permite agrupar normas afines y a las que brinda preferencia como referentes de interpretación y aplicación; no obstante, sus contenidos son variables e imprecisos. «En el Perú se ha usado en ciertos sectores, el enfoque español, pero relativizado y en forma tan amplia, que al final no significa nada. Para los mismos fines es preferible usar otro concepto que sea más ajustado a la realidad y menos vulnerable»<sup>162</sup>.

---

<sup>161</sup> GARCÍA BELAUNDE, Domingo, Estado y municipio en el Perú, op. cit., p. 25.

<sup>162</sup> *Ibidem*, ps. 30-31.

## V. CONCLUSIONES

El recorrido del presente trabajo nos conduce a considerar el bloque peruano como el elenco de normas con rango legal pero carente de rango constitucional, que el Tribunal Constitucional emplea, con carácter eventual, en su rol de máximo intérprete de la Constitución para el control de constitucionalidad de las leyes; se trata de normas que ofician, además, de parámetro de constitucionalidad del resto de normas que integran el ordenamiento jurídico como función adicional.

La noción de bloque de constitucionalidad es uno de los conceptos más difundidos del constitucionalismo; se originó en Francia con resultados favorables y luego fue adaptado por la doctrina y jurisprudencia española, una realidad muy diferente de donde, posteriormente, se extendió a Latinoamérica y al Perú con sus problemas de alcances y contenido; mutando en cuanto puede, alejándose de sus orígenes y adquiriendo características del ordenamiento jurídico al que tiene como realidad.

Del análisis de las páginas precedentes se evidenció que el Tribunal Constitucional peruano emplea en su jurisprudencia los conceptos de bloque y parámetro de control como sinónimos, sin apreciar las innovadoras distinciones que la doctrina ha señalado al respecto; más aún, en sus abundantes fallos no esclarece si, tratándose del parámetro, este corresponde al directo o indirecto o si es estricto o lato sensu como lo destaca la Corte Constitucional colombiana.

Se ha visto que la noción del bloque ha mutado tanto alejándose de su originaria concepción de la cual, en realidad, no se podía exportar por tratarse de una construcción sui generis solo para los franceses; sin embargo, aunque en Latinoamérica se caracteriza por su remisión a tratados internacionales de derechos humanos, convendría redefinirlo en atención a su verdadera función o denominarlo, de modo más apropiado, como *parámetro de control directo* o como *normas interpuestas* (parámetro de control indirecto), según sea el caso, como proponen algunos autores (pues el concepto bloque es de equívoco y confuso significado).

El análisis presentado en este trabajo apunta a que conviene brindar apertura de la noción de bloque hacia su comprensión ampliada de todas las normas paramétricas (a las que el Constitucional discrecional y eventualmente incorpora) que lo desvincule de su noción meramente competencial o de reparto de atribuciones de los órganos del Estado según el tenor del artículo 79 del CP Const., y sus antecedentes orgánicos, por tratarse de un precepto ineficiente; ello con la finalidad de desarrollarse, perfilarse y llenarse de contenido atendiendo a las particularidades de nuestra legislación.

Se ha advertido que los principales problemas de la aplicación de la doctrina del bloque peruano son: a) favorece el incremento de la discrecionalidad de los jueces para detectar los argumentos y las normas aplicables en cada caso, siendo que ello es aconsejable sólo en casos donde constitucionalmente es exigible; b) conduce a la falta de certeza y seguridad jurídica al no señalar con precisión las normas aplicables y por su permeabilidad que no posibilita soluciones uniformes a casos similares; c) en el Perú no resulta inclusivo en la defensa de derechos de grupos vulnerables como la comunidad LGBTI a pesar de décadas de reclamos y humillaciones.

El estudio de este trabajo dio respuesta a las preguntas de investigación planteadas en la introducción; sin embargo, deja abiertas varias cuestiones que fueron surgiendo en el camino y que no fue posible abordar exhaustivamente en este análisis. Se espera un desarrollo más profundo en otro nivel de investigación, con miras al doctorado a partir de la síntesis de este artículo como línea de investigación.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR CAVALLO, Gonzalo, «La internacionalización del Derecho Constitucional», en *Estudios Constitucionales*, N° 1, Vol. 5, junio, 2007, Santiago.
- ALZAGA VILLAAMIL, Óscar, «Derecho político español según la constitución de 1978. Constitución y Fuentes del Derecho», Vol., 1, 6ª ed., Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2016.
- ARANGO OLAYA, Mónica. «El Bloque de constitucionalidad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana», en *Precedente. Revista Jurídica*, N° 13, diciembre 2004.
- BALLADORE PALLIERI, Giorgio, «Il concetto di rinvio formale e il problema del Diritto internazionale privato», *Rivista di diritto civile*, N° 21, 1929.
- BIDART CAMPOS, Germán, «*El derecho de la Constitución y su fuerza normativa*», SAECIF, Buenos Aires, 1995.
- BLUME FORTINI, Ernesto, «El bloque de la constitucionalidad municipal en el Perú», en *AA.VV. Temas de Derecho Municipal*, Colegio de Abogados de Lima, Lima, 1999.
- CABO DE LA VEGA, Antonio de, «Nota sobre el bloque de constitucionalidad», en *Jueces para la democracia*, N°. 24, Madrid, 1994.
- CALDERA YNFANTE, Jesús, «El bloque de constitucionalidad como herramienta de protección de los derechos fundamentales. Una aproximación al estudio de sus aportes desde el derecho procesal constitucional», ResearchGate, 2012.
- CARPIO MARCOS, Edgar, «Bloque de constitucionalidad y proceso de inconstitucionalidad de las leyes», *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, N° 4, 2005.
- CARPIO MARCOS, Edgar, «Constitución y tratados sobre derechos humanos», en *El Constitucionalista. Revista de Estudios Constitucionales*, N° 1, Lima 1995.
- CARPIO MARCOS, Edgar, «Normas interpuestas en la acción de inconstitucionalidad (el caso peruano)», en Vega Gómez, Juan y Edgar Corzo Sosa (coords.), *Instrumentos de tutela y justicia constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 2002.
- CIPROTTI, Pio, «Contributo alla teoria della canonizzazione delle leggi civili», Edizione Universitarie, Roma, 1941.
- DE ESTEBAN, Jorge, «*Tratado de derecho constitucional*», T 1, 2ª ed., Universidad Complutense, Madrid, 2001.
- DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, Luis, «Ley autonómica y ley estatal Sobre el significado del principio de competencia en el Estado autonómico». REDC, año 9, N° 25, enero-abril, 1989.
- ESTRADA VÉLEZ, Sergio. *La Excepción de Principialidad*, Temis, Bogotá, 2000.
- FAVOREU, Louis, «El bloque de constitucionalidad», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, N° 5, 1990.
- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, «Comentario al artículo 28.1 de la LOTC», en Requejo Pagés, Juan, (Coordinador), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Tribunal Constitucional-BOE, Madrid, 2001.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, «El derecho internacional de los derechos humanos en las Constituciones latinoamericanas y en la Corte Interamericana de Derechos Humanos», en *Revista Latinoamericana de Derecho*, Año I, N° 1, 2004, UNAM.
- GARCÍA BELAUNDE, Domingo, «Estado y municipio en el Perú», marzo, 2002, Lima.

- GARCÍA TOMA, Víctor, «*Teoría del Estado y Derecho constitucional*», Adrus SRL, Arequipa, 2010.
- GÓMEZ FERNÁNDEZ, Itziar, «Redefinir el bloque de la constitucionalidad 25 años después», en revista *Estudios de Deusto*, N° 1, Vol. 54, 2006.
- GÓNGORA MERA, Manuel, «La difusión del bloque de constitucionalidad en la jurisprudencia latinoamericana y su potencial en la construcción del ius constitutionale commune latinoamericano», en BOGDANDY, Armin von, FIX FIERRO, Héctor, MORALES ANTONIAZZI, Mariela (coords.), *Ius constitutionale commune en América Latina. Rasgos, potencialidades y desafíos*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2016.
- GONZÁLEZ VALDERRAMA, Jorge, «El bloque de constitucionalidad de Panamá», *Reflexiones jurídicas desde Panamá*, 2009.
- HAKANSSON NIETO, Carlos, «El reconocimiento judicial del bloque de constitucionalidad. Un estudio con especial referencia al ordenamiento jurídico peruano», en Zaldívar Lelo de Larrea, A. y Ferrer Mac-Gregor, E. (autores), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, T. IV, 2008.
- HOYOS PHILLIPS, Arturo, «El control judicial y el bloque de constitucionalidad en Panamá», en *Revista ICDP*, N° 16-17, Vol. 16. 1994.
- HOYOS PHILLIPS, Arturo, «La doctrina del bloque de constitucionalidad» y «El bloque de constitucionalidad de Panamá», ambos en *El Panamá América*, Panamá, 20 de marzo y 2 de mayo de 1990.
- MANILI, Luís, «Bloque de constitucionalidad y bloque de convencionalidad», *Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional*, T 1, 1ª ed., Poder Judicial de la Federación-UNAM, México, 2014.
- MEZA HURTADO, Artemio, «El denominado bloque de constitucionalidad como parámetro de interpretación constitucional, ¿es necesario en el Perú?», en *Revista Oficial del Poder Judicial*, Año 6 - 7, N° 8 y N° 9, 2012-2013.
- NASH ROJAS, Claudio, «*Derecho Internacional de los Derechos Humanos en Chile. Recepción y aplicación en el ámbito interno*», Universidad de Chile, Santiago, 2012.
- NOGUEIRA ALCALA, Humberto, «El bloque constitucional de derechos en Chile, el parámetro de control y consideraciones comparativas con Colombia y México: doctrina y jurisprudencia». En *Estudios Constitucionales*, Santiago, V. 13, N° 2, 2015.
- NÚÑEZ DONALD, Constanza, «Bloque de constitucionalidad y control de convencionalidad en Chile: avances jurisprudenciales», en *Anuario de derechos humanos*, N° 11, 2015.
- OLANO GARCÍA, Hernán, «El bloque de constitucionalidad en Colombia», en revista *Estudios Constitucionales*, N° 1, Vol. 3, REDALYC, 2005.
- OTTO PARDO, Ignacio, «Derecho Constitucional. Sistema de fuentes», Ariel, Barcelona, 1991.
- PÉREZ VÁSQUEZ, Paúl, «El bloque constitucional y el bloque de la constitucionalidad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador», Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador 2019, Tesis (Maestría en Derecho Procesal).
- PULIDO-ORTIZ, Fabio, «Constitución y bloque constitucional», en *Revista de Derecho Político*, UNED, N° 108, mayo-agosto 2020.

- QUINCHE RAMÍREZ, Manuel, «El control de convencionalidad y el sistema colombiano», en *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, N° 12, julio-diciembre 2009.
- REQUEJO PAGÉS, Juan, «Constitución y remisión normativa. Perspectiva estática y dinámica en la identificación de las normas constitucionales», REDC, N° 39, septiembre – diciembre, 1993.
- REQUEJO RODRÍGUEZ, Paloma, «Bloque constitucional y bloque de la constitucionalidad». Universidad de Oviedo, Servicio de publicaciones. Oviedo, 1997.
- REQUEJO RODRÍGUEZ, Paloma, «Bloque constitucional y comunidades autónomas», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Vol. II, Madrid, 1998.
- RODRÍGUEZ-ARMAS, Magdalena, «Reflexiones en torno al concepto del bloque de la constitucionalidad», en AA.VV. *Estudios de Teoría del Estado y Derecho Constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, T. IV, UNAM-Universidad Complutense, Madrid, 2000.
- RUBIO CORREA, Marcial, «La ubicación jerárquica de los tratados referentes a derechos humanos dentro de la Constitución peruana de 1993» en *Pensamiento Constitucional*, Año V, N° 5, 1998, Lima.
- RUBIO LLORENTE, Francisco, «El bloque de constitucionalidad» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 27, Año N° 9, 1989.
- RUBIO Marcial y BERNALES Enrique, «Constitución y sociedad política», 3ª ed., Mesa Redonda, Lima, 1988.
- RUEDA AGUILAR, Dolores. *El bloque de constitucionalidad en el sistema colombiano*, (España).
- RUIZ-HUERTA CARBONELL, Alejandro, «Constitución y legislación autonómica: un estudio del bloque de constitucionalidad en el Estado autonómico español», *Ibidem*, Madrid, 1995.
- SUELT-COCK, Vanessa, «El bloque de constitucionalidad como mecanismo de interpretación constitucional. Aproximación a los contenidos del bloque en derechos en Colombia», *VNIVERSITAS*, N° 133, Vol., 65, 2016.
- UPRIMNY YEPES, Rodrigo, «Bloque de constitucionalidad, derechos humanos y proceso penal», 2ª ed., Consejo Superior de la Judicatura, Colombia, 2008.
- UPRIMNY YEPEZ, Rodrigo, «Bloque de constitucionalidad, derechos humanos y nuevo procedimiento penal», *Dejusticia*, N° 12, diciembre, 2005.
- VALLE-RIESTRA, Javier, «La heterodoxia municipalista», en *Cathedra*, N° 9, Lima, 2002.
- ZEBALLOS CUATHIN Adrián, «Supremacía constitucional y bloque de constitucionalidad: el ejercicio de armonización de dos sistemas de derecho en Colombia», en *Pensamiento Jurídico*, N° 47, enero-junio, Bogotá, 2018.