

REVISTA OFICIAL DEL PODER JUDICIAL

Vol. 18, n.º 25, enero-junio, 2026, 469-506

ISSN: 2663-9130 (En línea)

DOI: <https://doi.org/10.35292/ropj.v18i25.1274>

Sentencias exhortativas y autonomía legislativa: el conflicto entre el Tribunal Constitucional y el Congreso en el Perú

Authoritative Judgments and Legislative Autonomy: The Conflict
Between the Constitutional Court and Congress in Peru

Sentenças exortativas e autonomia legislativa: o conflito entre o
Tribunal Constitucional e o Congresso no Peru

EDWIN ADOLFO MOROCCO COLQUE

Universidad Privada del Norte

(Trujillo, Perú)

Contacto: edwin.morocco@upn.edu.pe

<https://orcid.org/0000-0003-4110-7878>

JOSÉ MANUEL ROMERO PARDO

Universidad César Vallejo

(Trujillo, Perú)

Contacto: jromeropar@ucvvirtual.edu.pe

<https://orcid.org/0000-0002-1697-3101>

RESUMEN

El presente artículo estudia la limitada eficacia de las sentencias exhortativas emitidas por el Tribunal Constitucional del Perú y hace énfasis en la tensión entre la función de control constitucional y la autonomía legislativa del Congreso, puesto que si bien no tienen efectos vinculantes, su finalidad es orientar al legislador para que adecúe la normativa analizada de acuerdo con los valores constitucionales, de forma especial cuando se

advierten vicios de inconstitucionalidad. Sin embargo, su inobservancia no puede explicarse únicamente por la ausencia de obligatoriedad formal, sino por la percepción de interferencia en la agenda legislativa, incluso en casos donde se comprometen derechos fundamentales.

Por medio del estudio de casos emblemáticos en Perú, y el análisis del tratamiento en el derecho comparado en países como Argentina, Colombia, Chile y Guatemala, se evidencia que esta problemática no es exclusiva del ámbito nacional, aunque en el Perú ha adquirido una particular relevancia debido a la fragilidad de los mecanismos de diálogo institucional.

El artículo concluye que la falta de atención a las sentencias exhortativas responde, fundamentalmente, a una tensión estructural entre el principio de separación de poderes y el ejercicio de la jurisdicción constitucional, más que a un simple déficit de voluntad política. En ese sentido, se sostiene que la efectividad de estas decisiones depende de que el Tribunal Constitucional ejerza su función exhortativa bajo criterios de autocontención y formulación de parámetros generales de constitucionalidad, de modo que las exhortaciones operen como instrumentos de orientación legislativa y no como factores de profundización del conflicto interinstitucional.

Palabras clave: sentencias exhortativas; Tribunal Constitucional; Congreso de la República; control constitucional; incumplimiento normativo.

ABSTRACT

This article examines the limited effectiveness of exhortatory judgments issued by the Constitutional Court of Peru and emphasizes the tension between the function of constitutional review and the legislative autonomy of Congress. Although such judgments are not legally binding, their purpose is to guide the legislature in adapting the legal provisions under review to constitutional values, particularly when defects of unconstitutionality are identified. However, their noncompliance cannot be explained solely by the absence of formal binding force, but also by the perception that they interfere with the legislative agenda, even in cases involving fundamental rights.

Through the study of emblematic cases in Peru and an analysis of the treatment of this issue in comparative law in countries such as Argentina, Colombia, Chile, and Guatemala, the article demonstrates that this problem is not exclusive to the national context. Nevertheless, in Peru it has acquired particular relevance due to the fragility of institutional dialogue mechanisms.

The article concludes that the failure to heed exhortatory judgments is fundamentally the result of a structural tension between the principle of separation of powers and the exercise of constitutional jurisdiction, rather than merely a lack of political will. In this regard, it is argued that the effectiveness of such decisions depends on the Constitutional Court exercising its exhortatory function under criteria of judicial self-restraint and the formulation of general standards of constitutionality, so that exhortations operate as instruments of legislative guidance rather than as factors that deepen interinstitutional conflict.

Keywords: exhortatory judgments; Constitutional Court; Congress of the Republic; constitutional review; legislative noncompliance.

RESUMO

O presente artigo estuda a limitada eficácia das sentenças exortativas proferidas pelo Tribunal Constitucional do Peru e enfatiza a tensão entre a função de controle de constitucionalidade e a autonomia legislativa do Congresso, uma vez que, embora não tenham efeitos vinculantes, sua finalidade é orientar o legislador para que adeque a normativa analisada de acordo com os valores constitucionais, especialmente quando se verificam vícios de inconstitucionalidade. No entanto, sua inobservância não pode ser explicada apenas pela ausência de obrigatoriedade formal, mas também pela percepção de interferência na agenda legislativa, inclusive em casos nos quais direitos fundamentais estão comprometidos.

Por meio do estudo de casos emblemáticos no Peru e da análise do tratamento dado ao tema no direito comparado em países como Argentina, Colômbia, Chile e Guatemala, fica evidente que esse problema não é exclusivo da esfera nacional, embora no Peru tenha adquirido particular relevância devido à fragilidade dos mecanismos de diálogo institucional.

O artigo conclui que a falta de atenção às sentenças exortativas se deve fundamentalmente a uma tensão estrutural entre o princípio da separação de poderes e o exercício da jurisdição constitucional, e não a uma simples falta de vontade política. Nesse sentido, sustenta-se que a efetividade dessas decisões depende de que o Tribunal Constitucional exerça sua função exortativa sob critérios de autocontenção e de formulação de parâmetros gerais de constitucionalidade, de modo que as exortações operem como instrumentos de orientação legislativa e não como fatores de aprofundamento do conflito interinstitucional.

Palavras-chave: sentenças exortativas; Tribunal Constitucional; Congresso da República; controle de constitucionalidade; descumprimento normativo.

Recibido: 1/6/2025

Revisado: 6/11/2025

Aceptado: 23/3/2026

Publicado en línea: 30/6/2026

1. INTRODUCCIÓN

El Congreso de la República, tal como lo dispone su Reglamento y la Constitución Política del Perú, es el responsable del control político y legislativo, por lo cual desarrolla un papel fundamental en el sistema político peruano. No obstante, en los últimos años, la crisis de representación, la falta de respuestas frente a las necesidades sociales y con ello la desacreditación institucional, ha generado un ambiente de desconfianza ciudadana (Azurín y Rodríguez, 2021, párr. 23), lo que ha impactado en la legitimidad del Parlamento.

En este contexto, el Tribunal Constitucional desarrolla una labor fundamental en la preservación del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales, teniendo como uno de sus mecanismos la emisión de las denominadas sentencias exhortativas, por medio de las cuales, frente a normas con potenciales vicios de inconstitucionalidad, exhorta al Congreso a modificarlas (Velásquez, 2020, p. 198). A través de esas sentencias se evita la derogación inmediata de normas y

se busca por medio de su modificación que sean concordantes con los principios constitucionales.

Si bien el Tribunal Constitucional ha exhortado en diversas circunstancias al Congreso a modificar determinadas disposiciones legales, muchas de estas sentencias no han sido atendidas de manera oportuna, como, por ejemplo, en el Expediente n.º 0048-2004-PI/TC, se instó a que el Congreso establezca el mecanismo legal idóneo para la protección de la recaudación de la regalía minera en concordancia con su finalidad comprendida en la Ley n.º 2825. No obstante, recién en el 2018 dicho exhorto fue propuesto como ley, el cual terminó siendo rechazado.

Esta falta de atención es una problemática que no es exclusiva de Perú. Por otro lado, en Argentina, parte de la doctrina cuestiona estas sentencias, pues afirma que es un medio de intromisión en la autonomía legislativa (Contreras, 2021, p. 109). Asimismo, en Colombia, un estudio expuso que de 47 sentencias exhortativas emitidas por la Corte Constitucional hasta el año 2018, solo fueron cumplidas de manera efectiva el 30 % (Ospina-Celis, 2018, p. 562), situación que evidencia ausencia de voluntad política para respetar las decisiones del órgano constitucional.

En este contexto, resulta necesario analizar la limitada eficacia de las sentencias exhortativas en el ordenamiento jurídico peruano, particularmente en su relación con el Congreso de la República. Considerando esto, en la presente investigación se plantea como problema central determinar por qué las sentencias exhortativas dirigidas al Congreso no son atendidas de manera efectiva y en qué medida dicha desatención expresa una tensión institucional entre la autonomía del legislador democrático y la función de control constitucional ejercida por el Tribunal Constitucional.

2. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.1. Posición institucional del Tribunal Constitucional en el sistema jurídico y su regulación constitucional

El Tribunal Constitucional ocupa una posición singular dentro del sistema jurídico peruano, en tanto constituye un órgano constitucional autónomo, ajeno a la estructura del Poder Judicial, cuya función esencial

es garantizar la supremacía de la Constitución y la vigencia efectiva de los derechos fundamentales, su ubicación institucional responde al modelo de control concentrado de la constitucionalidad, en el cual un órgano especializado ejerce la función de fiscalizar la compatibilidad de las normas infraconstitucionales con el texto constitucional, así como de resolver, en última instancia, los procesos constitucionales previstos por el ordenamiento.

La regulación constitucional expresa del Tribunal Constitucional se encuentra prevista en los artículos 201 y 202 de la Constitución Política del Perú. El artículo 201 lo reconoce como el órgano de control de la Constitución, mientras que el artículo 202 delimita de manera taxativa sus competencias, entre las que destacan el conocimiento de los procesos de inconstitucionalidad contra normas con rango de ley, la resolución de los conflictos de competencia y la revisión final de los procesos de tutela de derechos fundamentales. Esta configuración normativa evidencia que el Tribunal ejerce una función jurisdiccional de naturaleza constitucional, pero no ostenta potestades legislativas ni constituyentes, lo que resulta determinante para comprender los límites materiales de su actuación.

Desde esta perspectiva, la posición institucional del Tribunal Constitucional se define por su condición de intérprete supremo de la Constitución, lo que le confiere autoridad para precisar el sentido y el alcance de las disposiciones constitucionales; sin embargo, la doctrina advierte que dicha función interpretativa debe ejercerse dentro de los límites derivados del respeto a la función legislativa (Díaz, 2008, p. 13). En ese sentido, la doctrina advierte que el ejercicio de la jurisdicción constitucional debe desenvolverse dentro del marco del principio de separación de poderes, de modo que el control de constitucionalidad no se transforme en una forma de dirección política del proceso legislativo ni en una fuente autónoma de producción normativa (Miranda Canales, 2018, p. 95).

En consecuencia, la posición institucional del Tribunal Constitucional del Perú no puede comprenderse únicamente desde la amplitud de sus competencias, sino también desde los límites constitucionales que condicionan su ejercicio. La Constitución no solo habilita al Tribunal para ejercer el control de constitucionalidad, sino que estructura su

actuación como una función jurisdiccional sujeta a competencias expresamente delimitadas, lo que excluye cualquier posibilidad de sustitución del legislador democrático en el proceso de producción normativa. En tal sentido, la regulación constitucional del Tribunal cumple una función ordenadora del sistema, al definir su ubicación institucional y asegurar el equilibrio entre jurisdicción constitucional y función legislativa dentro del Estado constitucional (Cáceres, 2014, pp. 233-234).

2.2. Principales rasgos del sistema de control de la constitucionalidad normativa diseñado en la forma fundamental

El sistema de control de la constitucionalidad normativa diseñado por la Constitución Política del Perú adopta un modelo concentrado, en virtud del cual la competencia para declarar la inconstitucionalidad de normas con rango de ley se atribuye de manera exclusiva al Tribunal Constitucional del Perú, como órgano especializado y autónomo de control constitucional. Este diseño busca garantizar la unidad del orden constitucional y evitar decisiones dispersas sobre la validez normativa, concentrando el juicio abstracto de constitucionalidad en un órgano dotado de legitimidad constitucional específica (Andrade et al., 2025, p. 167).

Uno de los rasgos centrales de este sistema es que el control de constitucionalidad normativa se ejerce mediante el proceso de inconstitucionalidad, cuyas sentencias producen efectos generales (*erga omnes*) y definitivos (Cáceres, 2014, p. 241). La declaración de inconstitucionalidad implica la expulsión de la norma del ordenamiento jurídico, lo que evidencia la intensidad de los efectos del control concentrado y justifica que su ejercicio se encuentre sujeto a criterios estrictos de seguridad jurídica y respeto del principio de separación de poderes.

El diseño constitucional peruano reconoce, asimismo, la coexistencia del control difuso, ejercido por los jueces ordinarios en casos concretos, quienes pueden inaplicar normas legales incompatibles con la Constitución (Cornejo, 2022, p. 20). No obstante, este control no desplaza al control concentrado, pues corresponde al Tribunal Constitucional la determinación definitiva y general sobre la validez de las normas, configurándose así un modelo mixto con primacía del control concentrado en materia de control normativo.

Finalmente, el sistema de control de la constitucionalidad normativa se caracteriza por no atribuir al Tribunal Constitucional facultades de creación normativa, limitando su intervención a la verificación de la compatibilidad de las leyes con la Constitución, lo que configura su actuación como la de un legislador negativo (Cáceres, 2014, p. 234). Este límite se encuentra directamente vinculado al principio de separación de poderes, en cuanto el control constitucional no puede convertirse en un mecanismo de sustitución de la voluntad del legislador democrático (Flores, 2024, p. 2).

2.3. Efectos de las sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional según su Ley Orgánica

Las sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional producen efectos que no solo repercuten en la resolución del caso concreto, puesto que, tal como lo señala la Disposición Final Primera de su Ley Orgánica, las resoluciones del Tribunal establecen criterios interpretativos obligatorios, que deben ser aplicados por todos los jueces y los tribunales en el ejercicio de la función jurisdiccional, ello con el objeto de garantizar uniformidad y coherencia en la aplicación del derecho constitucional.

Asimismo, de acuerdo con la Disposición Final Segunda de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, los efectos de las sentencias del Tribunal se proyectan sobre el ejercicio del control de constitucionalidad por parte de los jueces ordinarios, en tanto se establece que la inaplicación de una norma solo resulta procedente cuando no sea posible efectuar una interpretación conforme a la Constitución. De este modo, la ley orgánica introduce una gradación en los efectos del control constitucional, al priorizar la preservación del ordenamiento jurídico mediante la interpretación conforme y reservar la expulsión normativa para los supuestos de incompatibilidad constitucional insalvable.

Del mismo modo, según lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley Orgánica en mención, las sentencias emitidas por el Tribunal en el ámbito de sus competencias constitucionales tienen carácter definitivo y no están sujetas a control externo por otros órganos del Estado. Esto con el fin de asegurar la eficacia de los efectos de las sentencias constitucionales y reafirmar la posición del Tribunal como instancia final en materia

de constitucionalidad, lo que evita interferencias que puedan desnaturalizar el alcance jurídico de sus resoluciones.

2.4. Evolución de los Tribunales Constitucionales en su rol como intérpretes finales de la Constitución

La evolución de los Tribunales Constitucionales como intérpretes finales de la Constitución se vincula al proceso de afirmación de la Constitución como norma jurídica plenamente justiciable. En sus primeras manifestaciones históricas, el control de constitucionalidad se ejercía de forma dispersa y con efectos limitados al caso concreto, lo que impedía la consolidación de una interpretación constitucional uniforme; en particular, predominaron modelos de control difuso en los que los jueces inaplicaban la norma considerada inconstitucional únicamente con efectos *inter partes*, sin generar una lectura autoritativa para el conjunto del ordenamiento (Solozabal, 2022, p. 255).

Un punto de inflexión se produce en el período de entreguerras, cuando emerge una reflexión doctrinal sistemática en torno a la jurisdicción constitucional y se diseñan tribunales especializados encargados del control normativo. En este contexto, la propuesta kelseniana resultó decisiva al configurar al Tribunal Constitucional como un órgano autónomo cuya función central es garantizar la supremacía normativa de la Constitución frente al legislador, desplazando el carácter incidental del control hacia una función institucionalizada con autoridad interpretativa y efectos generales (Solozabal, 2022, p. 256).

En las democracias constitucionales contemporáneas, este desarrollo conduce a la consolidación del Tribunal Constitucional como intérprete supremo de la Constitución, en cuanto órgano al que corresponde decidir, en último término, los conflictos constitucionales. Esta supremacía interpretativa no se explica por una relación de jerarquía política frente a los demás poderes del Estado, sino por el ejercicio de una función jurisdiccional constitucionalmente atribuida, orientada a la resolución definitiva de controversias constitucionales. En tal sentido, la denominada «última palabra» del Tribunal debe entenderse, en sentido estrictamente jurídico, como resultado del ejercicio de la jurisdicción constitucional y no como una decisión de naturaleza política, y debe ejercerse, además,

dentro de los límites derivados del principio de separación de poderes, que impiden la sustitución de los órganos democráticamente legitimados (Díaz, 2008, pp. 15-17).

No obstante, la atribución de una función interpretativa final al Tribunal Constitucional ha suscitado cuestionamientos relevantes en torno a la legitimidad de su intervención, especialmente cuando el contenido de sus decisiones se proyecta sobre el diseño, la implementación o la evaluación de políticas públicas. En estos supuestos, la actuación del juez constitucional trasciende la mera resolución de controversias normativas y adquiere una dimensión institucional que incide en espacios tradicionalmente reservados a los órganos representativos (Caballero y García, 2020, pp. 27-28). Ello explica que se reclame la necesidad de ejercer la función interpretativa bajo criterios que eviten la sustitución del legislador democrático y preserven el equilibrio entre jurisdicción constitucional y democracia representativa, sin desconocer la función de garantía que corresponde al Tribunal en un Estado constitucional de derecho.

En este contexto, la ampliación del rol del juez constitucional se explica, en parte, por la necesidad de afrontar omisiones normativas relevantes, frente a las cuales la doctrina ha identificado técnicas que permiten activar la eficacia de la Constitución incluso ante la ausencia de desarrollo legislativo (Sagüés, 2010, p. 19). Con todo, esa expansión funcional debe conciliarse con límites institucionales que preserven la legitimidad del Tribunal: la independencia judicial puede aconsejar autocontención y, en ciertos supuestos, incluso la opción por no decidir determinadas categorías de casos, a fin de evitar que la jurisdicción constitucional desplace indebidamente los espacios propios del proceso político (Solozabal, 2022, pp. 249-250).

3. LAS SENTENCIAS EXHORTATIVAS

3.1. Escenario en el cual se emiten las sentencias exhortativas

Esta tipología de sentencia se emite en procesos donde el tribunal a pesar de tener competencia directa para declarar la inconstitucionalidad

no la ejerce o la ejerce parcialmente para evitar un perjuicio mayor. Asimismo, también en aquellos procesos donde no tiene competencia directa para ordenar una acción específica, por lo cual, al advertir normas con potenciales vicios de inconstitucionalidad, exhorta al Congreso a modificarlas.

El primer escenario se desarrolla en los procesos de inconstitucionalidad, los cuales son conocidos en instancia única por el Tribunal Constitucional, tal como lo establece la Constitución Política del Perú. En dichos procesos, lo normal es que el Tribunal emita o bien una sentencia estimatoria o una sentencia desestimatoria, esto quiere decir, o declara la inconstitucionalidad de una norma o desestima dicha pretensión. Sin embargo, con la finalidad de evitar la invalidez inmediata de normas y los vacíos normativos que ello podría generar, el Tribunal opta por una decisión distinta a las tradicionales, y emite una sentencia exhortativa, e inclusive si la sentencia es estimatoria, los efectos quedan suspendidos (Sagüés, 2006, p. 19).

Un ejemplo de ello se evidencia en el Expediente n.º 008-2005-PI/TC, del 12 de agosto de 2005, en el cual don Juan José Gorriti y más de cinco mil ciudadanos interponen una demanda de inconstitucionalidad contra la Ley n.º 28175 aduciendo que vulnera los artículos 26, 28 y 40 de la Constitución. Sobre ello el Tribunal Constitucional reconoce que el precario contenido de dicha ley atenta contra los derechos de los trabajadores públicos. No obstante, no declara su inconstitucionalidad porque generaría un gran vacío normativo que afectaría en mayor medida los derechos de los trabajadores públicos; por lo cual exhorta al Congreso de la República a aprobar las leyes complementarias a la Ley Marco del Empleo Público a fin de iniciar la uniformidad, la equidad y la modernización del empleo público.

Un segundo escenario en el cual se emiten las sentencias exhortativas es el de aquellos procesos donde el Tribunal Constitucional no tiene competencia directa para declarar la inconstitucionalidad; por esa razón, al observar normas con potenciales vicios de inconstitucionalidad, exhorta al Congreso a modificarlas. Esto se puede observar en procesos de *habeas corpus*, *habeas data* y acción de amparo, donde la pretensión no recae en analizar la constitucionalidad de una norma, sino en la tutela

de otros derechos constitucionales. Por ello, si en el análisis de dichos procesos el Tribunal advierte un vicio de inconstitucionalidad, no puede declarar la inconstitucionalidad de la norma porque estaría excediendo lo pedido, esto quiere decir que estaría incurriendo en un vicio *extra petita* (Casación n.º 2546-2017, fundamento 5).

Asimismo, este segundo escenario también se ve presente cuando a criterio del Tribunal dentro de la carta magna se advierta una norma incongruente con los principios constitucionales, y dado que el Tribunal Constitucional carece de competencia para declarar la inconstitucionalidad de normas constitucionales, recurre a la exhortación con el objeto de recomendar al Congreso seguir el procedimiento de reforma correspondiente. Un ejemplo de ello recae en el Expediente n.º 0006-2003-AI/TC, del 1 de diciembre de 2003, en el cual el Tribunal Constitucional considera que los párrafos tercero y quinto de la Constitución Política del Perú correspondientes al antejuicio político son contrarios al principio de separación de poderes; por tanto, exhorta al Congreso a realizar la reforma constitucional correspondiente.

3.2. Naturaleza de las sentencias exhortativas

Tal como se puede advertir, las sentencias exhortativas son una categoría jurisprudencial singular, configurada por el Tribunal Constitucional del Perú en el ejercicio de su rol de garante de la supremacía constitucional, pero también de promotor del desarrollo normativo dentro del marco del principio de separación de poderes. Debido a que dichas sentencias no tienen la finalidad de generar efectos jurídicos vinculantes en los destinatarios, sino que buscan incidir moral y políticamente en el accionar de los otros poderes del Estado, de manera particular en el Legislativo, por medio de la formulación de recomendaciones interpretativas o normativas, por lo cual se emiten en casos donde existen vacíos, defectos o insuficiencias normativas que afectan la coherencia del ordenamiento, pero cuya corrección no está dentro de las competencias coercitivas del Tribunal Constitucional.

En este marco de ideas, el Tribunal Constitucional ha definido a las sentencias exhortativas como una forma de recomendación, que tiene como objeto orientar o mejorar aspectos del ordenamiento jurídico, sin

la necesidad de declarar su invalidez, tal como lo señala en el Expediente n.º 004-2004-CC/TC, fundamento 3.3.4:

Dichas sentencias son recomendaciones o sugerencias, *strictu sensu*, que, partiendo de su función armonizadora ante los conflictos, se plantean al legislador para que en el ejercicio de su discrecionalidad política en el marco de la constitución pueda corregir o mejorar aspectos de la normatividad jurídica. En tales sentencias opera el principio de persuasión y se utilizan cuando, al examinarse los alcances de un proceso constitucional, si bien no se detecta la existencia de un vicio de inconstitucionalidad, se encuentra una legislación defectuosa que de algún modo conspira contra la adecuada marcha del sistema constitucional.

Es en virtud de lo expresado por el Tribunal Constitucional que las sentencias exhortativas se enmarcan dentro de las denominadas sentencias interpretativas-manipulativas, pues no declaran la inconstitucionalidad o no de una norma, sino que buscan armonizar el sistema jurídico por medio de la sugerencia de mejoras legislativas, sin una obligatoriedad respecto de su cumplimiento. Por esta razón, se ubica a las sentencias exhortativas en un espacio intermedio entre la vinculación estricta del precedente constitucional (que impone una regla obligatoria a jueces y poderes públicos) y la opinión *obiter dicta* del Tribunal (que carece de fuerza interpretativa formal), puesto que se trata de una forma de control colaborativo y sugerente, cuya eficacia depende del grado de autoridad que el TC logre desarrollar con sus argumentos.

3.3. Contenido de las sentencias exhortativas

Asimismo, es menester mencionar que de la definición dada por el Tribunal Constitucional se pueden advertir de manera puntual cuatro elementos definitorios: (i) son recomendaciones formales; (ii) tienen una función armonizadora del orden jurídico; (iii) respetan la discrecionalidad legislativa; y, (iv) se basan en el principio de persuasión. Dichos elementos han sido desarrollados por el propio Tribunal en diversas sentencias, lo cual permite entender que la definición no es un elemento

aislado, sino que comprende un núcleo conceptual desde el cual se expande una doctrina jurisprudencial coherente.

Respecto del primer elemento de la definición señalada, el carácter no vinculante pero sí argumentativo fue desarrollado en la sentencia Expediente n.º 0016-2005-PI/TC, en la cual el Tribunal estableció una diferencia expresa entre los precedentes vinculantes y las exhortaciones:

El precedente vinculante establece una obligación imperativa que han de seguir los órganos jurisdiccionales; la exhortación, en cambio, persuade o invoca la ejecución de una acción. En tal sentido, ahí donde existe una obligación impuesta por un precedente vinculante, no cabe exhortar. (Fundamento 17)

Lo expuesto por el Tribunal amplía la definición inicial y fortalece la idea de que la exhortación no genera obligación jurídica directa, sino que se ampara en la voluntad normativa del órgano competente al cual va dirigida. Asimismo, cabe mencionar que la diferencia no solo es terminológica, sino también de matiz funcional, puesto que delimita los alcances y las prerrogativas del poder normativo del Tribunal Constitucional en el ejercicio de su rol institucional, ya que la aceptación de este límite es una demostración de respeto hacia el principio de separación de poderes, en concordancia con los estándares de un Estado constitucional de derecho.

Como segundo elemento de la definición de las sentencias exhortativas se encuentra la función armonizadora ante conflictos normativos, que se relaciona con la búsqueda de la plenitud del ordenamiento jurídico. En la sentencia Expediente n.º 0020-2015-PI/TC, se desarrolló que la armonización del sistema jurídico exige detectar y corregir vacíos, contradicciones o deficiencias:

En ese sentido, no debe olvidarse que la jurisdicción constitucional desarrolla una función armonizadora de los conflictos sociales y políticos subyacentes en un proceso constitucional, por lo que dichas sentencias se constituyen en instrumentos procesales necesarios para el desarrollo de tal fin. (Expediente n.º 0020-2015-PI/TC, fundamento de voto del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera)

Este fundamento muestra que las exhortaciones judiciales son parte de un marco más amplio para mantener la unidad y la plenitud del derecho. Cuando el TC emite una exhortación, lo hace porque advirtió una falta de armonía legislativa, una laguna normativa o un problema interpretativo, los cuales impiden el buen funcionamiento del sistema jurídico. Debido a ello, las sentencias exhortativas tienen la capacidad de señalar áreas de ambigüedad o disfunción que, si bien no necesariamente indican una inconstitucionalidad directa, sí crean tensiones normativas que el legislador debería resolver.

Lo antes expuesto sigue la línea de ideas desarrollada por la Corte Constitucional italiana, que reconoce el valor funcional de las sentencias exhortativas (*sentenze di monito*) y las comprende como instrumentos de advertencia al legislador sobre la necesidad de intervenir para corregir incoherencias o injusticias normativas (Cocchiara, 2023, p. 15). Por lo tanto, en el contexto peruano, las exhortaciones se convierten en una forma de técnica de gobernanza jurídica dirigida a preservar la funcionalidad del sistema legal sin interferir o corromper competencias normativas.

Siguiendo con el análisis de la definición, el tercer elemento referido por el TC es el respeto a la discrecionalidad del legislador, principio que asegura que la exhortación no se desnaturalice, convirtiéndose en una imposición normativa. Ello fue abordado en la sentencia Expediente n.º 0090-2004-AA/TC, donde se sostiene:

Es el arbitrio de la determinación de la dirección y marcha del Estado. Por ende, tiene que ver con las funciones relacionadas con el curso de la acción política, los objetivos de gobierno y la dinámica del poder gubernamental. Para tal efecto, define las prioridades en lo relativo a políticas gubernamentales y al ejercicio de las competencias de naturaleza política.

[...]

Esta potestad discrecional es usualmente conferida a los poderes constituidos o a los organismos constitucionales. (Fundamento 9)

Este reconocimiento institucional tiene importantes implicaciones doctrinales. En primer lugar, establece que el legislador tiene derecho a tomar decisiones de política pública dentro de los límites de la Constitución; en segundo lugar, impide que el Tribunal Constitucional asuma la función del legislador bajo el pretexto de una interpretación amplia de sus competencias. De esta manera, la exhortación se convierte en una forma respetuosa de intervenir, la cual mantiene a distancia el control constitucional y la política legislativa.

Aunado a ello, como cuarto elemento de la definición se encuentra el principio de persuasión, el cual es la base operativa de la sentencia exhortativa, puesto que la exhortación no obliga por su fuerza coercitiva, sino por su fuerza argumentativa. Ello se basa en la legitimidad institucional del Tribunal y en la calidad técnica de su razonamiento jurídico. La eficacia de la exhortación depende entonces de la capacidad de la Corte de convencer a las otras instituciones del gobierno de que hagan lo que ella dice empleando argumentos lógicos basados en los valores de la Constitución. En este tipo de sentencias la autoridad del Tribunal no es impuesta por medio de la coerción, sino a través de la calidad de los argumentos expuestos y la fuerza de su razonamiento jurídico.

En consecuencia, la diferencia entre las sentencias exhortativas y los precedentes vinculantes no es únicamente formal, sino funcional y material. Mientras el precedente vinculante constituye una decisión judicial dotada de fuerza obligatoria, destinada a asegurar la uniformidad y la previsibilidad en la aplicación del derecho por parte de los órganos jurisdiccionales, la sentencia exhortativa se configura como un mecanismo de orientación institucional que carece de efectos jurídicos imperativos y que se apoya, fundamentalmente, en la persuasión argumentativa y en la autoridad interpretativa del Tribunal Constitucional. Como señala Morocco (2024, p. 158), el precedente vinculante impone una regla de obligatorio seguimiento en casos posteriores análogos, en tanto que la sentencia exhortativa no genera un deber jurídico de cumplimiento, sino que busca influir en la actuación de los poderes públicos a través de recomendaciones dirigidas a la adecuación normativa conforme a los valores constitucionales. Esta distinción permite comprender que la exhortación no persigue sustituir la voluntad del legislador democrático, sino incidir

en ella de manera indirecta, promoviendo la cooperación interinstitucional y el desarrollo normativo dentro del marco del principio de separación de poderes.

3.4. Tipos de sentencias exhortativas

3.4.1. Según su nivel de vinculatoriedad

En relación con esta clasificación, pueden distinguirse dos tipos. En primer término, se encuentran las sentencias exhortativas de carácter vinculante, en las cuales el Tribunal Constitucional fija un plazo razonable para su cumplimiento, dentro del cual el Congreso debe aprobar una norma sustitutoria que reemplace a la disposición observada, asegurando su adecuación a las normas, los principios y los valores constitucionales. Por ende, en este tipo de decisiones se recurre a la figura de la *vacatio sententiae*, mediante la cual se suspende temporalmente la eficacia de una parte del fallo, modulando así los efectos de la decisión en el tiempo (Expediente n.º 004-2004-CC/TC, fundamento 3.3.3).

En esta modalidad, la exhortación puede derivar en tres posibles desenlaces: (i) la expedición oportuna de una ley sustitutoria por parte del legislador; (ii) la conclusión íntegra del período de suspensión sin que el Congreso haya atendido lo exhortado; o, (iii) la emisión de una segunda sentencia constitucional, como consecuencia de la inacción legislativa y del vencimiento del plazo razonable otorgado para aprobar la norma sustitutiva.

Asimismo, en segundo término, se identifican las denominadas sentencias exhortativas de carácter persuasivo, las cuales no establecen un plazo para el cumplimiento de lo exhortado. Estas decisiones se configuran como recomendaciones o sugerencias en sentido estricto, formuladas al legislador a partir de la función armonizadora del Tribunal Constitucional frente a los conflictos sometidos a su conocimiento, con la finalidad de que, en el ejercicio de su discrecionalidad política y dentro del marco de la Constitución, pueda corregir o perfeccionar determinados aspectos de la regulación jurídica vigente. En este tipo de sentencias opera el principio de persuasión, y su utilización se justifica cuando, aunque no se advierte un vicio de inconstitucionalidad propiamente

dicho, se identifica una legislación deficiente que, sin llegar a ser incompatible con la Constitución, afecta el adecuado funcionamiento del sistema constitucional (Expediente n.º 004-2004-CC/TC, fundamento 3.3.3).

3.4.2. Según la relación entre la exhortación y la estimación o la desestimación de la inconstitucionalidad de las disposiciones objeto de juicio

Como primera categoría dentro de esta tipología se encuentran las exhortaciones al legislador formuladas en sentencias desestimatorias de la inconstitucionalidad de la norma examinada. En estos casos, el Tribunal Constitucional desestima la pretensión de invalidez, pero incorpora en su decisión una recomendación dirigida al legislador, mediante la cual señala la conveniencia o la necesidad de introducir modificaciones a la ley cuestionada, con el propósito de superar las observaciones constitucionales identificadas, sin que ello conlleve la declaración de inconstitucionalidad. La doctrina se refiere a esta modalidad como «sentencias de delegación» o «sentencias-ley», en la medida en que mantienen la vigencia de la norma y trasladan al legislador la tarea de su adecuación constitucional (Castro, 2011, pp. 88-89).

Asimismo, como segunda categoría se identifican las exhortaciones dirigidas al legislador contenidas en sentencias que declaran la inconstitucionalidad de la norma cuestionada. En estos supuestos, el Tribunal Constitucional no dispone la expulsión inmediata de la disposición del ordenamiento jurídico, sino que encarga al legislador la tarea de subsanar la inconstitucionalidad advertida, dentro de un determinado marco temporal o normativo. Esta técnica responde a la constatación de que la eliminación de una norma no garantiza, en todos los casos, la efectiva restauración del orden constitucional, puesto que se podrían producir afectaciones graves a derechos fundamentales, a bienes constitucionales relevantes o al interés público, lo que justifica la utilización de mecanismos que permitan una corrección normativa gradual e institucionalmente coordinada (Castro, 2011, p. 94).

De igual modo, como tercer tipo se identifican las exhortaciones dirigidas al legislador que se encuentran desvinculadas del carácter estimatorio o desestimatorio de la sentencia relativa a la constitucionalidad

de la norma examinada. En estos casos, las exhortaciones se configuran como mensajes autónomos, formulados al margen del sentido decisorio de la sentencia, mediante los cuales el Tribunal sugiere al legislador regular o desarrollar determinados aspectos normativos que guardan relación, no siempre directa, con la materia objeto de la ley enjuiciada. La emisión de este tipo de exhortaciones no implica la evasión de la declaración de inconstitucionalidad ni de la interpretación conforme a la Constitución, sino que opera como un complemento de la decisión adoptada, orientado a perfeccionar el ordenamiento jurídico sin alterar el sentido del fallo (Castro, 2011, pp. 100-101).

3.5. Las recomendaciones constitucionales como mecanismo de orientación legislativa

Tal como se ha desarrollado, las recomendaciones constitucionales conforman una técnica mediante la cual la jurisdicción constitucional, al advertir la existencia de una norma inconstitucional o presuntamente incompatible con la Constitución, opta por no sustituir directamente al legislador y traslada a este la tarea de adecuación normativa. A través de este mecanismo, el Tribunal Constitucional evita reducir su intervención a la simple expulsión de la norma del ordenamiento, preserva el margen de configuración legislativa y encomienda al Congreso la aprobación de un nuevo texto normativo conforme a los parámetros constitucionales, incluso con la posibilidad de fijar o no un plazo para el cumplimiento de dicha tarea (Sagüés, 2006, p. 193).

La utilización de recomendaciones como mecanismo de orientación legislativa adquiere especial relevancia cuando las decisiones constitucionales se proyectan sobre ámbitos con alta densidad política, como el diseño, la implementación o la evaluación de políticas públicas. En estos supuestos, la recomendación permite al Tribunal incidir en la corrección de déficits normativos sin presentarse como un actor que sustituye al legislador, aun cuando su intervención pueda tener efectos relevantes sobre opciones políticas adoptadas por órganos representativos. Ello explica los debates doctrinales en torno a la legitimidad de la intervención judicial en este tipo de materias (Caballero y García, 2020, pp. 228-229).

En este marco, las recomendaciones constitucionales se articulan también como una manifestación de autocontención institucional, en la medida en que permiten al Tribunal Constitucional modular la intensidad de su intervención cuando una decisión exhaustiva podría desbordar su función jurisdiccional. La orientación legislativa aparece, así como una alternativa intermedia entre la inacción jurisdiccional y la sustitución normativa, compatible con la exigencia de preservar la independencia judicial y con la posibilidad de que, en determinados supuestos, el órgano constitucional opte por limitar su decisión o incluso abstenerse de resolver plenamente ciertas categorías de casos (Soloizabal, 2022, pp. 249-250).

4. TRATAMIENTO EN EL DERECHO COMPARADO DE LAS SENTENCIAS EXHORTATIVAS

4.1. Posturas dogmáticas sobre las sentencias exhortativas en el derecho comparado

Desde un punto de vista funcional las sentencias exhortativas expresan un mecanismo de diálogo entre el Tribunal Constitucional y el Poder Legislativo: en lugar de imponer una consecuencia normativa directa, el juez constitucional propone una solución correctiva dentro de los parámetros de la deliberación democrática. Esta lógica permite comprender que la exhortación no se agota en el resultado estimatorio o desestimatorio, sino que opera como una técnica de interacción institucional orientada a preservar el equilibrio entre la eficacia de la Constitución y el respeto a la función legislativa.

Dentro de ese marco, una primera postura dogmática visible, por ejemplo, en la doctrina constitucional de Uruguay, afirma que estas sentencias no restringen la independencia y la autonomía del legislador, sino que cumplen una función de orientación que deja un margen amplio de libertad para la toma de decisiones. En esa línea, se sostiene que la exhortación refleja una comprensión constitucional en la que el tribunal actúa como intermediario comprometido con la efectividad de la Constitución, pero respetuoso del diseño institucional de las competencias (Vargas Murillo, 2020, p. 9).

Sin embargo, el derecho comparado también muestra una segunda línea crítica que no discute necesariamente la licitud de la técnica, sino su eficacia práctica cuando la concreción del exhorto depende enteramente de la voluntad política del órgano legislativo. En sistemas como el de Colombia, donde la Corte Constitucional ha recurrido reiteradamente al exhorto, en particular frente a omisiones legislativas que afectan a grupos vulnerables, la doctrina advierte que la técnica puede resultar ineficaz cuando las recomendaciones permanecen sin atención durante años, lo que repercute negativamente en la efectividad del principio de supremacía constitucional (Ospina, 2018, p. 562).

Esta crítica se complementa con un reproche adicional: en ciertos supuestos, el uso del exhorto podría implicar un aplazamiento de decisiones jurisdiccionales relevantes, especialmente cuando están en juego derechos fundamentales que requieren una protección inmediata (Sarmiento, 2020, pp. 15-18). Sobre la base de ello, se sostiene que aun cuando las exhortaciones puedan contener advertencias oportunas, su empleo termina postergando respuestas constitucionales que el juez debería adoptar sin dilación, debilitando con ello el papel protector del tribunal.

Frente a tales objeciones, también se presenta una defensa dogmática basada en la idea de que las exhortaciones pueden operar como una forma indirecta de control constitucional que no impacta en la estructura democrática. Desde esta perspectiva, planteada igualmente en el debate colombiano, el exhorto permitiría al juez desarrollar estándares de constitucionalidad sin sustituir al legislador, con lo cual reforzaría la legitimidad de la función legislativa y fortalecería el principio de cooperación entre poderes (Velandia, 2018, p. 78).

Una tercera línea de discusión en la experiencia comparada de Argentina enfatiza la tensión entre representación democrática y activismo judicial cuando las exhortaciones dejan de ser generales y pasan a formular indicaciones específicas sobre la forma en que el Congreso debe legislar. En esos escenarios, la crítica se centra en el riesgo de invasión competencial y en el problema de legitimidad que ello supone, considerando que los jueces carecen de representación popular y, por ende,

su injerencia normativa, aunque indirecta, puede ser percibida como un exceso (Contreras, 2021, p. 109).

No obstante, dentro del mismo debate argentino también se formula una posición justificatoria, según la cual las exhortaciones judiciales cumplen una función necesaria para prevenir vacíos legales que pueden surgir cuando una norma se declara inconstitucional sin ser sustituida por una nueva regulación (Perícola y Linares, 2019, p. 304). Bajo esta premisa, la exhortación se presenta como una medida intermedia que evita la usurpación de competencias, a la vez que fortalece el equilibrio entre eficacia constitucional y respeto institucional, especialmente en contextos en los que la expulsión inmediata podría generar disfuncionalidades.

En el caso de Chile, la discusión comparada permite perfilar con mayor nitidez los criterios sobre el alcance de la exhortación, pues se ha sostenido que estas sentencias no interfieren en las funciones del legislador en la medida en que no introduzcan modificaciones normativas específicas, limitándose a exponer la necesidad de una corrección constitucional y preservando así la autonomía del Parlamento como órgano principal de producción normativa (Tribunal Constitucional de Chile, 2020). Esta postura sitúa el problema en el grado de concreción del mensaje judicial y en su potencial para condicionar el proceso legislativo.

Aun así, desde una lectura crítica de la práctica chilena, se advierte que cuando el tribunal orienta el contenido de futuras leyes podría configurarse una forma de reemplazo del legislador mediante una función normativa indirecta, lo que tensiona el principio de rigidez funcional (Meléndez, 2019, p. 34). En esa línea, se afirma que estas sentencias pueden constituir un control indirecto del contenido legislativo al imponer parámetros de constitucionalidad que condicionan profundamente el debate parlamentario, con el riesgo de transformar el rol del juez constitucional en una figura semilegislativa (Ruiz, 2018, p. 205).

Por otra parte, el derecho comparado también registra posiciones favorables que destacan la utilidad institucional de las sentencias exhortativas como instrumentos para afianzar la labor legislativa en contextos de incumplimiento de deberes constitucionales. En este sentido, en Guatemala se sostiene que la sentencia exhortativa puede operar como

un recordatorio institucional de las obligaciones impuestas por la carta magna, contribuyendo a restablecer el equilibrio del sistema de frenos y contrapesos y a reforzar el papel del juez constitucional como garante último del orden constitucional (Álvarez, 2020, p. 88).

De igual modo, la doctrina y la jurisprudencia peruanas han desarrollado una concepción colaborativa del uso de las exhortaciones, en la que estas decisiones permiten evitar la expulsión inmediata de normas inconstitucionales y los vacíos normativos o situaciones de inseguridad jurídica que ello podría generar. Con lo cual otorgan al Congreso la oportunidad de realizar los ajustes normativos necesarios dentro de un proceso dialógico (Landa, 2019, p. 52). En esta línea, se sostiene que las exhortaciones preservan la libertad legislativa al mismo tiempo que ejercen una presión institucional legítima orientada a la producción normativa conforme a la Constitución (Velásquez, 2020, p. 198), lo que consolida al Tribunal Constitucional como un garante colaborativo que no invade las competencias propias del legislador (Apaza y Ponce, 2019, p. 227).

4.2. Cumplimiento de las sentencias exhortativas en el derecho comparado

El análisis comparado del cumplimiento de las sentencias exhortativas pone en evidencia una latente tensión entre la función interpretativa y la omisión normativa. En países como Italia, se observa una estrategia judicial más contundente, que ha derivado en pronunciamientos con impactos jurídicos importantes frente a la inacción parlamentaria. Ejemplo de ello es la sentencia 129/2008, donde la Corte Constitucional italiana exhortó al Parlamento a reformar el artículo 630 del Código Penal para reconocer la posibilidad de revisar una condena cuando existiese una vulneración a derechos fundamentales declarada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH). Dicha exhortación no fue atendida y producto de ello, por medio de la sentencia 113/2011, se declaró la inconstitucionalidad del precepto por vulneración al derecho al debido proceso.

Lo antes indicado permite evidenciar que si bien las exhortaciones pueden no tener inicialmente un carácter coercitivo, en contextos de persistente omisión legislativa, los tribunales constitucionales pueden transformar tales exhortaciones en mandatos normativos con efectos sancionatorios. Ello refuerza la función del juez constitucional como garante sustancial de la supremacía de los derechos fundamentales y demuestra que incluso sin invadir competencias legislativas, es posible que el Poder Judicial reactive los mecanismos de control mediante decisiones ulteriores que transforman el exhorto en exigencia jurídica.

En contraste a ello, en el escenario colombiano se advierte una preocupante debilidad institucional frente a la eficacia de las exhortaciones, aun cuando cuentan con plazos específicos para la atención del legislador. La Corte Constitucional de Colombia, por medio de la sentencia C-577/2011, dio al Congreso un plazo de dos años para legislar respecto de los derechos de las parejas del mismo sexo, sin obtener respuesta alguna. Frente a esta omisión legislativa, la Corte, a través de la sentencia SU-214 de 2016, optó por permitir el matrimonio igualitario. Esto hace posible observar una doble problemática, puesto que, por un lado, existe una dificultad del legislador para asumir sus deberes respecto del tratamiento del marco normativo en concordancia con los valores constitucionales; y, por otro lado, se encuentra la tensión institucional producida cuando el juez constitucional debe suplir dicha omisión, lo cual desnaturaliza en parte los límites entre creación e interpretación normativa.

En el ordenamiento jurídico chileno hay una falta de cumplimiento de las sentencias exhortativas, que responde a factores políticos que mitigan la voluntad del legislador en cuanto al desarrollo de reformas estructurales exhortadas por el Tribunal Constitucional. Sobre ello, Vargas Cárdenas (2018, p. 34) señala que la negativa a atender las exhortaciones judiciales en Chile expone un bloqueo político-institucional, en el cual se priorizan fines políticos sobre el cumplimiento de las mencionadas sentencias. Este accionar obstructivo, aunque fundamentado en la autonomía funcional del Congreso, menoscaba el diálogo institucional entre poderes.

Asimismo, en Guatemala se puede advertir un caso paradigmático de ineficacia sistemática en el cumplimiento de las sentencias exhortativas,

en lo que respecta al Convenio 169 de la OIT sobre derechos de los pueblos indígenas, pues, aunque la Corte Constitucional ha emitido más de quince sentencias exhortando al Congreso a legislar conforme a los compromisos internacionales asumidos por dicho país, estas no han sido tomadas en cuenta por el órgano legislativo (García, 2022, p. 27). Esto denota una grave falta de compromiso con los estándares internacionales de derechos humanos y, a su vez, expone un patrón de desobediencia estructural que compromete la validez práctica del sistema de justicia constitucional, lo cual permite advertir que, en ausencia de mecanismos de seguimiento o coerción institucional, las exhortaciones terminan convirtiéndose en meras declaraciones programáticas sin eficacia material.

5. ATENCIÓN DE LAS SENTENCIAS EXHORTATIVAS EMITIDAS EN EL PERÚ

El análisis de la atención que han recibido las sentencias exhortativas en el ordenamiento peruano resulta imprescindible para comprender no solo su grado de eficacia, sino también el posicionamiento institucional del Tribunal Constitucional frente al legislador y otros órganos del poder público. La práctica jurisprudencial peruana pone en evidencia que las exhortaciones en diversos casos son desatendidas o dilatadas indefinidamente, escenario que ha generado cuestionamientos doctrinales y ha puesto en debate la necesidad de analizar los mecanismos de seguimiento, cumplimiento e impacto de estas decisiones.

En atención a ello, la tabla que se mostrará a continuación se construyó a partir de un muestreo intencional de carácter cualitativo, se seleccionaron sentencias exhortativas representativas para examinar el grado de atención que han recibido y su incidencia en la relación institucional entre el Tribunal Constitucional y el Congreso de la República. El criterio de selección se centró en el contenido y el alcance de la exhortación, por lo cual se delimitó el análisis a un período comprendido entre el 2003 y el 2023.

Es decir, la presente tabla no tiene por finalidad realizar una medición cuantitativa del grado de cumplimiento de las sentencias exhortativas, sino ilustrar, a partir de un muestreo cualitativo intencional,

patrones relevantes en la interacción institucional entre el Tribunal Constitucional y el Congreso de la República. En ese sentido, los casos seleccionados cumplen una función analítica y ejemplificativa, orientada a evidenciar tendencias estructurales de atención o inobservancia, sin pretensión de generalización estadística.

Tabla 1

Atención de las sentencias exhortativas por parte del Congreso en Perú

Expediente	Contenido	Atención
Exp. n.º 2050-2002-AA/TC, del 16 de abril de 2003	Modificar las normas del D. L. n.º 745 y el Reglamento del Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú a los estándares constitucionales.	Proyecto de Ley n.º 3005/2008-CR.
Exp. n.º 0006-2003-AI/TC, del 1 de diciembre de 2003.	Modificar la Constitución Política, en concordancia con los fundamentos 17 y 27, y su Reglamento, con atención a los fundamentos 23, 24, 26 y 28.	Proyecto de Ley n.º 3134/2017, en archivo en fecha 17 de agosto de 2021.
Exp. n.º 0048-2004-PI/TC, del 1 de abril de 2005.	Determinar el mecanismo legal para la protección de la recaudación de la regalía minera según la finalidad establecida en los artículos 8 y 9 de la Ley n.º 2825.	El proyecto de ley fue rechazado en el 2018.
Exp. n.º 0022-2004-AI/TC, del 12 de agosto de 2005.	Sistematización de leyes orgánicas vigentes.	No fue atendido.
Exp. n.º 008-2005-PI/TC, del 12 de agosto de 2005.	Aprobar las leyes complementarias a la Ley Marco del Empleo Público.	No fue atendido.
Exp. n.º 03426-2008-PHC/TC, del 26 de agosto de 2010.	Aprobar una ley respecto del tratamiento, la supervisión, el procedimiento, la ejecución y el cese de las medidas de seguridad de internación.	Proyecto de Ley n.º 619/2021-CR, del 3 de noviembre de 2021.
Exp. n.º 04227-2009-PHD/TC	Debatir el Proyecto de Ley n.º 4455/2010-CR, para que no se siga incurriendo en un supuesto de inconstitucionalidad abstracta por omisión.	No fue atendido.
Exp. n.º 02748-2010-PHC/TC, del 11 de agosto de 2010.	Modificar el plazo de la investigación preparatoria regulada en el artículo 342.2 del CPP.	No fue atendido.

Exp. n.º 0002-2014-PCC/TC, del 18 de marzo de 2014.	Definir, precisar, aclarar o corregir en un plazo razonable la situación jurídica del distrito de Huallanca.	No fue atendido.
Exp. n.º 03853-2021-PA/TC, del 22 de julio de 2022.	Adoptar medidas para asegurar la igualdad entre viudos(as) en el acceso a la pensión de viudez.	Proyecto de Ley n.º 5145/2022-CR, del 23 de mayo de 2023.
Exp. n.º 02695-2021-PA/TC, del 24 de enero de 2023.	Modificar el art. 20 del Código Civil.	No fue atendido.

De la presente tabla se puede advertir no solo un patrón de incumplimiento reiterado, sino que permite una perspectiva más amplia del problema, ya que la falta o nula respuesta del Legislativo no puede ser entendida únicamente como una omisión institucional, pues, en muchos casos, el desinterés legislativo es una consecuencia de una tensión entre la función jurisdiccional del Tribunal y la función deliberativa y representativa del Congreso, puntualmente en aquellas exhortaciones que buscan imponer la política legislativa conforme a su propia interpretación constitucional.

En efecto, si bien es cierto que las exhortaciones no son vinculantes, su contenido tiende a adoptar la forma de mandatos indirectos, muchas veces prescriptivos, en los que el Tribunal Constitucional no se limita a señalar un vacío normativo o una situación de inconstitucionalidad por omisión, sino que indica con detalle qué debe aprobarse, cómo debe estructurarse la norma y en qué sentido debe legislarse. Tal es el caso, por ejemplo, del Expediente n.º 2050-2002-AA/TC, donde se exhorta a modificar el régimen disciplinario de la Policía Nacional conforme a ciertos estándares constitucionales fijados unilateralmente por el TC, o del Expediente n.º 008-2005-PI/TC, donde se pide la aprobación de leyes complementarias a una ley marco, sin contemplar el margen de configuración que corresponde naturalmente al Congreso.

Esta forma de intervención judicial, canalizada a través de exhortaciones que incorporan directrices normativas detalladas, ha sido caracterizada por parte de la doctrina como una manifestación de activismo judicial indirecto, en la medida en que puede tensionar el modelo

clásico de separación de poderes, debido a que, tal como ya se ha referido, el Congreso tiene legitimidad para deliberar y decidir conforme a las mayorías representativas. No obstante, las exhortaciones del TC, al dirigirse a los legisladores como si fueran simples ejecutores de un mandato jurisdiccional, pueden interpretarse como una injerencia indebida en el diseño de políticas públicas; por lo cual, la falta de atención a muchas de estas exhortaciones se da en virtud de una resistencia institucional justificada ante lo que se percibe como una pretensión judicial de legislar por vía indirecta.

Asimismo, cabe destacar que el propio lenguaje de las sentencias exhortativas contribuye a esa resistencia. Pese a su carácter no vinculante, muchas de ellas incluyen términos como «el Congreso debe», «corresponde al legislador aprobar», «es imperativo que se legisle en tal sentido», los cuales se alejan del tono sugerente propio de las recomendaciones y se aproximan al imperativo propio de una decisión coactiva. Esta ambigüedad entre exhortación y orden deslegitima la sentencia exhortativa, puesto que menoscaba el equilibrio entre las funciones de los poderes del Estado y relega al Congreso a un rol subordinado.

Por otra parte, que algunas exhortaciones hayan sido atendidas con iniciativas legislativas que de manera posterior fueron archivadas o rechazadas evidencia que el Congreso sí ha procesado formalmente algunas de estas recomendaciones, pero no necesariamente ha coincidido con su contenido, pues esto no comprende incumplimiento, sino una manifestación legítima de la autonomía parlamentaria. En consecuencia, más allá de la retórica del trabajo interinstitucional, lo que se puede advertir es una tensión entre dos órganos del Estado. Por un lado, el Tribunal Constitucional pretende corregir deficiencias estructurales o impulsar reformas que considera urgentes; mientras que, por otro lado, el Congreso se reserva el derecho a decidir cuándo, cómo y si legisla sobre tales materias.

6. ANÁLISIS CRÍTICO SOBRE EL EQUILIBRIO ENTRE LA INDEPENDENCIA LEGISLATIVA Y LA FUNCIÓN DE CONTROL CONSTITUCIONAL

Las sentencias exhortativas, aun cuando carecen de efectos jurídicamente vinculantes, cumplen una función relevante en la orientación de la

actividad legislativa hacia parámetros de constitucionalidad y en la tutela indirecta de los derechos fundamentales, en tanto buscan evitar vacíos normativos o disfuncionalidades derivadas de la expulsión inmediata de normas inconstitucionales (Miranda, 2022, p. 18). Sin embargo, su limitada eficacia práctica no puede explicarse únicamente por la ausencia de obligatoriedad formal, sino también por la percepción frecuente en la praxis parlamentaria de que dichas exhortaciones contienen, en ocasiones, una pretensión de direccionar la actividad legislativa conforme a la visión interpretativa del propio Tribunal Constitucional, lo que genera resistencias institucionales por parte del Congreso.

Esta situación evidencia una tensión estructural entre la autonomía legislativa y la función de control constitucional, particularmente cuando el Tribunal, al amparo de su rol interpretativo, adopta una posición cercana a la de un legislador positivo. En estos supuestos, el riesgo no se limita a la ineficacia del exhorto, sino que alcanza la posible desnaturalización de la función jurisdiccional y el debilitamiento del principio de separación de poderes, en la medida en que el juez constitucional deja de limitarse a controlar la compatibilidad normativa y pasa a incidir de manera directa en el contenido de la producción legislativa (Apaza y Ponce, 2019, p. 227). Tal desplazamiento funcional refuerza la percepción de que la exhortación opera como una forma indirecta de coacción política más que como un instrumento de cooperación institucional.

Desde esta perspectiva, resulta comprensible que el Congreso opte por no atender determinadas exhortaciones, especialmente cuando estas no se presentan como parte de un diálogo institucional genuino, sino como una imposición técnica revestida de recomendación. En efecto, si bien el activismo judicial dialógico puede fomentar intercambios constructivos entre los poderes del Estado, ello solo es posible cuando se respeta el ámbito de deliberación democrática y la autonomía decisoria del legislador; de lo contrario, cuando la exhortación se formula de manera unilateral y prescriptiva, se genera un efecto contraproducente caracterizado por el rechazo sistemático de estos pronunciamientos y la consiguiente pérdida de eficacia del control constitucional exhortativo (Vargas Murillo, 2020, p. 9).

Esta crítica se refuerza cuando se advierte que, en la práctica, algunas sentencias exhortativas no se limitan a establecer criterios generales de adecuación constitucional, sino que avanzan hacia la determinación de contenidos normativos específicos, lo que transforma al Tribunal Constitucional en un actor con iniciativa normativa *de facto*, por lo cual, aunque las exhortaciones pueden entenderse como una forma de comunicación institucional con el legislador, esta justificación se debilita cuando el tribunal precisa el contenido de la reforma, pues ello puede afectar la libertad de configuración legislativa (Castro, 2011, pp. 90). En estos casos, la exhortación compromete la legitimidad democrática del Parlamento y refuerza la crítica según la cual los jueces, carentes de representación popular, exceden su ámbito competencial (Contreras, 2021, p. 109).

Frente a este escenario, la superación de la tensión entre independencia legislativa y control constitucional no pasa por la supresión de las sentencias exhortativas, sino por su reconfiguración institucional y funcional, en la medida en que la doctrina ha señalado que estas técnicas decisorias resultan compatibles con el principio de separación de poderes siempre que no impliquen la sustitución de la competencia legislativa (Sagüés, 2006, p. 193). Desde esta perspectiva, resulta posible explorar mecanismos orientados a mejorar la eficacia institucional de las exhortaciones, tales como su seguimiento en sede parlamentaria o su canalización a través de órganos constitucionales autónomos, sin que ello suponga desnaturalizar la función jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

No obstante, la viabilidad de tales alternativas exige que el Tribunal Constitucional preserve su carácter jurisdiccional, motivando sus decisiones con razones jurídicas y evitando que su función interpretativa derive en una alteración o apropiación de la Constitución (Soloizabal, 2022, pp. 244-245). En particular, resulta indispensable que las exhortaciones se orienten a la formulación de parámetros generales de constitucionalidad y no a la imposición de soluciones normativas cerradas, en coherencia con la exigencia de que la «última palabra» del Tribunal sea de naturaleza estrictamente jurídica y se ejerza bajo criterios de autocontención y deferencia razonada, como condiciones necesarias para

preservar el equilibrio entre jurisdicción constitucional y democracia representativa (Díaz, 2008, pp. 16-17).

7. CONCLUSIONES

La investigación permite concluir que la falta de atención efectiva a las sentencias exhortativas dirigidas al Congreso de la República no se explica exclusivamente por su carácter no vinculante, sino por una tensión institucional estructural entre la autonomía del legislador democrático y el alcance de la función de control constitucional ejercida por el Tribunal Constitucional. En particular, cuando las exhortaciones son percibidas como intentos de direccionar el contenido de la legislación futura, el Congreso tiende a reaccionar mediante la inobservancia, en defensa de su esfera de competencia normativa. Dicha tensión institucional debe entenderse, por tanto, como una manifestación estructural del diseño del Estado constitucional y no como un conflicto coyuntural atribuible exclusivamente a déficits de voluntad política.

Asimismo, se ha evidenciado que la eficacia de las sentencias exhortativas depende en gran medida del modo en que el Tribunal Constitucional ejerce su función orientadora. Las exhortaciones formuladas a partir de parámetros generales de constitucionalidad, respetuosas de la deliberación democrática y del margen de configuración legislativa, presentan mayores condiciones de aceptación institucional que aquellas que incorporan indicaciones normativas específicas, las cuales tienden a ser interpretadas como una forma indirecta de sustitución del legislador.

El estudio del derecho comparado ha permitido evidenciar que esta tensión no es exclusiva del ordenamiento jurídico peruano, sino que también está presente en otros sistemas jurídicos, en los cuales se aceptan las exhortaciones cuando preservan la autonomía legislativa y se rechazan cuando generan una presión institucional excesiva. Ello confirma que la eficacia de esta técnica decisoria está condicionada por su adecuación al diseño institucional y político de cada sistema constitucional.

En consecuencia, se concluye que la efectividad de las sentencias exhortativas en el Perú requiere una reorientación funcional de esta

técnica decisoria, basada en criterios de autocontención, deferencia razonada y formulación de estándares constitucionales generales, que permitan al Tribunal Constitucional cumplir su función de garante de la supremacía constitucional sin desnaturalizar la competencia del legislador democrático. Solo bajo estas condiciones las exhortaciones pueden constituir un instrumento idóneo de diálogo institucional y no un factor de profundización del conflicto entre poderes.

REFERENCIAS

- Álvarez Ortiz de Espada, I. (2020). Breve análisis sobre algunos fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de aplicación obligatoria para Guatemala relacionados al acoso laboral. *Revista Análisis de la Realidad Nacional*, 9(196), 53-92.
- Andrade Castillo, R. E., Zambrano Macías, K. G., y Velez Cagua, V. A. (2025). Control constitucional como garantía del orden democrático. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 9(3), 151-169. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v9i2.17585
- Apaza Jallo, N., y Ponce Flores, G. (2019). El Tribunal Constitucional como legislador positivo en la dinámica jurisprudencial. *Gaceta Constitucional*, 143, 223-244.
- Azurín, A., y Rodríguez, K. (2021). Expectativas por los suelos: el panorama sombrío del siguiente Congreso. *Memoria*, (33). <https://idehpu.cp.pucp.edu.pe/revista-memoria/reportaje/expectativas-por-los-suelos-el-panorama-sombrio-del-siguiente-congreso/>
- Caballero Ochoa, J. L., y García Huerta, D. A. (2020). El papel de los tribunales constitucionales en la interpretación de los derechos humanos. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 10, 217-245.
- Cáceres Arce, J. L. (2014). El Tribunal Constitucional y su desarrollo constitucional. *Pensamiento Constitucional*, 19(19), 231-250. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/12527>

- Castro Cruzatt, K. (2011). El Tribunal Constitucional y las exhortaciones al legislador: el caso peruano. *Pensamiento Constitucional*, 15(15), 85-106. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/3061>
- Cocchiara, E. (2023). L'evoluzione dei moniti della Corte costituzionale al legislatore. *Rivista «Gruppo di Pisa»*, (3), 14-16.
- Contreras, C. B. (2021). Las sentencias exhortativas de la Corte Suprema de Justicia de la Nación a la luz del derecho de ejecución de sentencias. *Revista Derecho Constitucional. Universidad Blas Pascal*, 2, 105-119. [https://doi.org/10.37767/2683-9016\(2021\)005](https://doi.org/10.37767/2683-9016(2021)005)
- Cornejo Guerrero, C. A. (2022). La formación del sistema de justicia de control de constitucionalidad en los Estados Unidos de América (sistema de control difuso) y su influencia en el sistema de justicia de control de constitucionalidad en el Perú. *Sapientia & Iustitia*, (6), 5-29. <https://doi.org/10.35626/sapientia.6.3.46>
- Díaz Revorio, F. J. (2008). La interpretación constitucional y jurisprudencial constitucional. *Quid Iuris*, 6, 7-38. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/quid-iuris/article/view/17326/15535>
- Flores Andrade, A. (2024). El principio de división de poderes. Una revisión crítica. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 25(51), e17162. <https://doi.org/10.22201/ij.24484881e.2024.51.17162>
- García Sáenz, C. (2022). Análisis jurisprudencial de los criterios establecidos por la Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala relativos al derecho de consulta previa de pueblos indígenas de conformidad con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. *Revista Jurídica Auctoritas Prudentium*, 27(2), 1-45.
- Landa, C. (2019). La jurisdicción constitucional en América Latina: los retos y desafíos entrado el siglo XXI. *Direitos Fundamentais & Justiça*, (39), 47-76. <https://doi.org/10.30899/dfj.v12i39>

- Meléndez Ávila, F. (2019). La forma de gobierno en el Chile actual: un caso de presidencialismo latinoamericano equilibrado. *Revista Republicana*, (26), 21-42. <https://ojs.urepublicana.edu.co/index.php/revistarepublicana/article/view/458/432>
- Miranda Bonilla, H. (2022). La creación del derecho en las decisiones de la Corte Constitucional italiana. *Revista de Ciencias Jurídicas*, (158), 1-23. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8502327>
- Miranda Canales, M. (2018). El Tribunal Constitucional y el rol del juez constitucional. *Lex. Revista de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Alas Peruanas*, 16(22), 85-100. <http://dx.doi.org/10.21503/lex.v16i22.1650>
- Morocco Colque, E. A. (2024). Aplicación del overruling en el derecho peruano. *Revista Oficial del Poder Judicial*, 16(22), 153-171. <https://doi.org/10.35292/ropj.v16i22.1027>
- Ospina Celis, D. F. (2018). El exhorto al legislador en Colombia y su eficacia como mecanismo de colaboración armónica entre las ramas. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, (24), 557-572. <https://revistascolaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-derechoconstitucional/article/download/36902/33821>
- Perícola, M., y Linares, G. (2019). *El transfuguismo político como elemento distorsionador de la representación política*. Hammurabi.
- Ruiz Tagle, P. (2018). Sobre Felipe Meléndez Ávila. El control preventivo en la Constitución actual: el temor al desborde gubernamental en la función legislativa. Editorial Jurídica de Chile, 2017, 320 pp. *Revista de Derecho Público*, (88), 203-208.
- Sagüés, N. P. (2006). *Las sentencias constitucionales exhortativas*. *Estudios Constitucionales*, 4(2), 189-202. <https://biblat.unam.mx/hevila/Estudiosconstitucionales/2006/vol4/no2/8.pdf>
- Sagüés, N. P. (2010). Los tribunales constitucionales como agentes de cambios sociales. *Diálogo Político*, 27(4), 13-32.

- Sarmiento Erazo, J. P. (2020). Constitucionalismo regresivo: reflexiones en torno al equilibrio ideológico en el Tribunal Constitucional colombiano. *Vniversitas*, 69, 1-24. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj69.crrt>
- Solozabal Echavarria, J. J. (2022). Alguna literatura reciente sobre los tribunales constitucionales. *Revista de Estudios Políticos*, (198), 239-260.
- Tribunal Constitucional de Chile (2020). *Sentencia Rol n.º 9797-2020. Requerimiento de inconstitucionalidad respecto del proyecto de reforma constitucional sobre retiro de fondos previsionales*. https://www.pucv.cl/uuaa/site/docs/20210420/20210420011119/ficha_stc_rol_n__97_97_2020.pdf
- Vargas Cárdenas, A. (2018). *Iniciativa ciudadana de ley. Implementación del mecanismo para presentar propuestas directas a discusión del Parlamento*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Asesoría Técnica Parlamentaria. https://www.bcn.cl/asesoriasparlamentarias/detalle_documento.html?id=72833
- Vargas Murillo, A. R. (2020). Activismo judicial dialógico como propuesta de superación de la objeción democrática al control de constitucionalidad. *Revista de la Facultad de Derecho*, (49), e20204905. <https://doi.org/10.22187/rfd2020n49a5>
- Velandia Canosa, E. A. (2018). Necesidad e importancia de la codificación procesal constitucional. *Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo*, 10(20), 67-94. <https://doi.org/10.32997/2256-2796-vol.10-num.20-2018>
- Velásquez, R. (2020). Efectos de la sentencia de inconstitucionalidad: a propósito de la inconstitucionalidad de las infracciones aplicadas por la Contraloría General de la República del Perú. *Revista de la Maestría en Derecho Procesal*, 8(1), 174-216. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoprocesal/article/view/22580>

Fuentes normativas y jurisprudenciales

Casación n.º 2546-2017-Lima Norte. Corte Suprema de Justicia de la República (19 de noviembre de 2019).

Expediente n.º 2050-2002-AA/TC. Tribunal Constitucional (16 de abril de 2003).

Expediente n.º 0006-2003-AI/TC. Tribunal Constitucional (1 de diciembre de 2003).

Expediente n.º 0090-2004-AA/TC. Tribunal Constitucional (5 de julio de 2004).

Expediente n.º 004-2004-CC/TC. Tribunal Constitucional (31 de diciembre de 2004).

Expediente n.º 0048-2004-PI/TC. Tribunal Constitucional (1 de abril de 2005).

Expediente n.º 008-2005-PI/TC. Tribunal Constitucional (12 de agosto de 2005).

Expediente n.º 0022-2004-AI/TC. Tribunal Constitucional (12 de agosto de 2005).

Expediente n.º 0016-2005-PI/TC. Tribunal Constitucional (6 de marzo de 2006).

Expediente n.º 02748-2010-PHC/TC. Tribunal Constitucional (11 de agosto de 2010).

Expediente n.º 03426-2008-PHC/TC. Tribunal Constitucional (26 de agosto de 2010).

Expediente n.º 04227-2009-PHD/TC. Tribunal Constitucional (30 de mayo de 2011).

Expediente n.º 0002-2014-PCC/TC. Tribunal Constitucional (18 de marzo de 2014).

Expediente n.º 0020-2015-PI/TC. Tribunal Constitucional (25 de abril de 2018).

Expediente n.º 03853-2021-PA/TC. Pleno. Sentencia 238/2022. Tribunal Constitucional (22 de julio de 2022).

Expediente n.º 03853-2021-PA/TC. Tribunal Constitucional (24 de enero de 2023).

Expediente n.º 02695-2021-PA/TC. Tribunal Constitucional (24 de enero de 2023).

Ley n.º 28301. Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. *Diario Oficial El Peruano* (23 de julio de 2004). <https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2021/05/Ley-Organica-del-Tribunal-Constitucional.pdf>

Financiamiento

Autofinanciado.

Conflicto de intereses

Los autores declaran no tener conflicto de intereses.

Contribución de autoría

Edwin Adolfo Morocco Colque: revisión crítica del contenido intelectual y aprobación final.

José Manuel Romero Pardo: recojo, análisis de datos y redacción del trabajo.

Uso de herramientas de inteligencia artificial

Los autores declaran que utilizaron la herramienta ChatGPT, modelo GPT-5.5 Thinking, desarrollado por OpenAI, exclusivamente como apoyo auxiliar y supervisado, sin sustituir la actividad intelectual ni producir el contenido científico o jurídico del artículo. La herramienta fue utilizada para edición lingüística y de estilo. Los autores revisaron y validaron íntegramente el contenido final del manuscrito y asumen plena responsabilidad por este.

Agradecimientos

Los autores agradecen a Dios por ser luz y guía en sus vidas, del mismo modo, a nuestras familias por su incondicional apoyo y por ser nuestro motivo de superación.

Biografía de los autores

Edwin Adolfo Morocco Colque es abogado egresado y titulado en la Universidad Privada del Norte (UPN), máster Universitario en Derecho Constitucional por la Universidad Castilla-La Mancha. Docente investigador en la Universidad Privada del Norte, Perú. Miembro de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional. Investigador Renacyt nivel VI. Ponente y autor en diversas obras jurídicas nacionales e internacionales.

José Manuel Romero Pardo es abogado egresado y titulado en la Universidad César Vallejo de Trujillo. Egresado de la maestría en Investigación y Docencia Universitaria en la Universidad Católica de Trujillo. Primer puesto en el III Concurso Internacional: 40 años del Código Civil, organizado por la Universidad César Vallejo.

Correspondencia

jromeropar@ucvvirtual.edu.pe