



PERÚ

Ministerio  
de Justicia  
y Derechos Humanos

Procuraduría  
General del Estado

Procuraduría Pública  
Especializada en Materia  
Constitucional

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

**Escrito N°** : 1  
**Sumilla** : Demanda de inconstitucionalidad

## SEÑORA PRESIDENTA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**LUIS ALBERTO HUERTA GUERRERO**, Procurador Público Especializado en Materia Constitucional, designado por Resolución Suprema N.º 24-2017-JUS/CDJE e identificado con D.N.I N.º [REDACTED], en representación del Poder Ejecutivo, me apersono ante el Tribunal Constitucional para interponer **demanda de inconstitucionalidad** contra la **Ley N.º 31307, Nuevo Código Procesal Constitucional**.

### 1. APERSONAMIENTO Y PETITORIO

1. Al amparo de los artículos 47º y 203º, inciso 1, de la Constitución Política del Perú; el Decreto Legislativo N.º 1326, Decreto Legislativo que reestructura el Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado y crea la Procuraduría General del Estado; el artículo 48.2 de su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 18-2019-JUS; y, los artículos 97º y 98º del Nuevo Código Procesal Constitucional<sup>1</sup>, el Poder Ejecutivo interpone demanda de inconstitucionalidad contra la Ley N.º 31307, Nuevo Código Procesal Constitucional (en adelante, la Ley o Nuevo Código), aprobada por insistencia en el Congreso de la República, promulgada por su presidenta a.i. y publicada en el diario oficial “El Peruano” el 23 de julio de 2021.

2. La demanda de inconstitucionalidad se presenta contra los siguientes artículos del Nuevo Código:

- i. Artículo III del Título Preliminar, que establece en la parte final del primer párrafo que el principio de gratuidad no se aplica a personas jurídicas que inician procesos constitucionales contra resoluciones judiciales.
- ii. Artículo VI de Título Preliminar, en los extremos que establecen la votación requerida en el Tribunal Constitucional y el Poder Judicial para emitir precedentes vinculantes.
- iii. Artículo 5º, segundo párrafo, que señala que en los procesos constitucionales contra resoluciones judiciales no se notifica ni se emplaza con la demanda a los jueces o magistrados del Poder Judicial.

---

<sup>1</sup> El 23 de julio de 2021 se publicó en el diario oficial “El Peruano” la Ley N.º 31307, Nuevo Código Procesal Constitucional, cuya Quinta Disposición Complementaria Final señala que las modificaciones señaladas en la mencionada norma entran en vigencia al día siguiente de su publicación. Su Única Disposición Complementaria Derogatoria deroga la Ley N.º 28237, Código Procesal Constitucional.

*“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S.026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/login.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp) e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/verifica.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp) e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”*



PERÚ

Ministerio  
de Justicia  
y Derechos Humanos

Procuraduría  
General del Estado

Procuraduría Pública  
Especializada en Materia  
Constitucional

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

- iv. Artículo 6°, que establece la prohibición de rechazo liminar de las demandas en los procesos constitucionales de tutela de derechos fundamentales.
- v. Artículo 21°, en el extremo que señala que la interposición de los medios impugnatorios, con excepción de la queja, no requieren fundamentación.
- vi. Artículo 23°, inciso a), en el extremo que establece que en el proceso de hábeas corpus, en segunda instancia, no hay vista de la causa salvo que el demandante o el favorecido lo solicite.
- vii. Artículo 24°, segundo párrafo, que establece la obligación de audiencias en el Tribunal Constitucional para la resolución de los recursos de agravio constitucional.
- viii. Artículo 26°, segundo párrafo, que señala que la resolución que ordena la actuación inmediata de sentencia es inimpugnable y mantiene su vigencia hasta que se emita la resolución última y definitiva que pone fin al proceso.
- ix. Artículo 29°, sobre la competencia de los jueces constitucionales en el proceso de hábeas corpus.
- x. Artículo 37°, inciso 8, que establece que en los procesos de hábeas corpus no hay vista de la causa, salvo que lo solicite el demandante o el favorecido.
- xi. Artículo 64, en el extremo que señala el carácter inimpugnable del requerimiento judicial al demandado de atender lo solicitado antes de dictar sentencia en un proceso de hábeas data
- xii. Artículos 102°, 103° y 107°, en los extremos sobre las votaciones en el Tribunal Constitucional respecto al proceso de inconstitucionalidad.
- xiii. Artículos 110°, 111° y 112°, en los extremos sobre las votaciones en el Tribunal Constitucional respecto al proceso competencial.
- xiv. Cuarta Disposición Complementaria Final, que dispone la exoneración del pago de tasas judiciales, con excepción de los procesos de amparo contra resoluciones judiciales interpuestos por personas jurídicas.

3. Se solicita al Tribunal Constitucional que declare la inconstitucionalidad y la inconvencionalidad de los referidos artículos del Nuevo Código, por cuanto contravienen las siguientes disposiciones de la Constitución Política del Perú de 1993 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

- i) El artículo 2°, inciso 2, de la Constitución, que reconoce el derecho a la igualdad ante la ley.
- ii) El artículo 43° de la Constitución, que reconoce el principio de separación de poderes.
- iii) El artículo 105° de la Constitución, en concordancia con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, respecto al carácter excepcional de la exoneración de dictamen de comisión de las observaciones del Poder Ejecutivo a las autógrafas de Ley.
- iv) El artículo 106° de la Constitución, que establece que la regulación de la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado se realiza mediante leyes orgánicas.

*“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S.026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/login.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp) e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/verifica.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp) e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”*



PERÚ

Ministerio  
de Justicia  
y Derechos Humanos

Procuraduría  
General del Estado

Procuraduría Pública  
Especializada en Materia  
Constitucional

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

- v) El artículo 139°, incisos 2, 3, 6 y 14 de la Constitución, que reconocen como principios de la función jurisdiccional, respectivamente, la independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional, el derecho al debido proceso y a la tutela jurisdiccional (que comprende el derecho de acceso a la justicia), el derecho al acceso a los recursos impugnatorios (pluralidad de instancias) y el principio a no ser privado del derecho de defensa.
- vi) El artículo 200°, inciso 1, de la Constitución y el artículo 7°, inciso 6, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que reconocen el proceso de hábeas corpus como mecanismo de protección judicial de la libertad física y otros derechos fundamentales.
- vii) El artículo 200, incisos 1, 2, 3 y 6, de la Constitución y el artículo 25° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sobre los procesos constitucionales de tutela de derechos fundamentales, mediante los cuales se concreta el derecho a la protección judicial de estos derechos.
- viii) El artículo 201° de la Constitución, que señala que el Tribunal Constitucional es el órgano de control de la Constitución y reconoce su autonomía e independencia.
- ix) El artículo 202° de la Constitución, que establece la competencia del Tribunal Constitucional en materia de procesos constitucionales.

## **2. LEGITIMACIÓN ACTIVA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA INTERPONER DEMANDAS DE INCONSTITUCIONALIDAD**

4. Conforme al artículo 203°, inciso 1, de la Constitución, el presidente de la República cuenta con legitimación activa para interponer demandas de inconstitucionalidad. Para ejercer esta facultad requiere del voto aprobatorio del Consejo de Ministros, conforme lo señala el primer párrafo del artículo 98° del Nuevo Código Procesal Constitucional. El mismo Código establece, en el artículo 101°, inciso 1, que a la demanda de inconstitucionalidad respectiva se acompaña la certificación del acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros.

5. En concordancia con este procedimiento, en su sesión extraordinaria de fecha 23 de julio de 2021, el Consejo de Ministros aprobó la interposición de una demanda de inconstitucionalidad contra la Ley N.º 31307, Nuevo Código Procesal Constitucional, y designó al Ministro de Justicia y Derechos Humanos para que la interponga (Anexo 1-E). Mediante Resolución Ministerial N° 140-2021-JUS, de fecha 23 de julio de 2021, el Ministro de Justicia y Derechos Humanos delegó en el Procurador Público Especializado en Materia Constitucional la representación del Poder Ejecutivo en el presente proceso (Anexo 1-F).

*“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S.026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/login.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp) e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/verifica.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp) e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”*



PERÚ

Ministerio  
de Justicia  
y Derechos Humanos

Procuraduría  
General del Estado

Procuraduría Pública  
Especializada en Materia  
Constitucional

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

### 3. PLAZO PARA LA INTERPOSICIÓN DE LA DEMANDA

6. Conforme al artículo 99° del Nuevo Código Procesal Constitucional, la demanda de inconstitucionalidad contra una norma debe ser interpuesta dentro del plazo de seis años contado a partir de su publicación.

7. En el presente caso, la Ley N.º 31307 se publicó en el diario oficial “El Peruano” el 23 de julio de 2021 (Anexo 1-D), por lo que la demanda se interpone dentro del plazo establecido a nivel normativo.

### 4. FUNDAMENTOS QUE SUSTENTAN LA INCONSTITUCIONALIDAD POR LA FORMA

8. A través de su jurisprudencia, el Tribunal Constitucional ha reconocido la validez de los requisitos establecidos respecto al procedimiento de producción normativa. En este sentido, ha señalado:

“Una norma incurre en una infracción constitucional de forma, fundamentalmente, en 3 supuestos: a) cuando se produce el quebrantamiento del procedimiento de producción normativa previsto en la Constitución; b) cuando se ha ocupado de una materia que la Constitución directamente ha reservado a otra específica fuente formal del derecho; y, c) cuando es expedida por un órgano que, constitucionalmente, resulta incompetente para hacerlo” (STC 20-2005-PI/TC y 21-2005-PI/TC -acumulados- fundamento jurídico 22).

9. En los siguientes párrafos se exponen pronunciamientos del Tribunal respecto a la exoneración de determinados actos del procedimiento legislativo por parte de la Junta de Portavoces, y sobre la debida deliberación de las propuestas normativas por el Pleno del Congreso, que deben ser observados como parámetro constitucional de análisis de la expedición de las leyes. A partir de ello, se concluye que las normas del Nuevo Código que se impugnan en la presente demanda resultan inconstitucionales por razones de forma, al contravenir el artículo 105° de la Constitución.

10. Asimismo, a partir de la diferencia, derivada de la Constitución, para regular los procesos constitucionales (artículo 200°) y los aspectos orgánicos del Poder Judicial (artículo 106°) y del Tribunal Constitucional como órgano de control (artículo 201°), se concluye también la inconstitucionalidad por la forma de las normas del Nuevo Código que establecen el número de votos requeridos en ambas instituciones jurisdiccionales para adoptar determinadas decisiones en los procesos constitucionales.

*“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S.026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: [https://sgd.minjus.gob.pe/qesdoc\\_web/login.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/qesdoc_web/login.jsp) e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o [https://sgd.minjus.gob.pe/qesdoc\\_web/verifica.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/qesdoc_web/verifica.jsp) e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”*



PERÚ

Ministerio  
de Justicia  
y Derechos Humanos

Procuraduría  
General del Estado

Procuraduría Pública  
Especializada en Materia  
Constitucional

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

## 4.1 De las exoneraciones aprobadas por la Junta de Portavoces en el procedimiento de expedición de leyes

### 4.1.1 Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el control constitucional de las exoneraciones aprobadas en Junta de Portavoces

11. El artículo 105° de la Constitución establece lo siguiente:

“Ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva Comisión dictaminadora, salvo excepción señalada en el Reglamento del Congreso. Tienen preferencia del Congreso los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia”.

12. El Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de conocer y pronunciarse sobre diversas demandas de inconstitucionalidad en donde se cuestionaban normas aprobadas por el Congreso de la República (leyes o modificaciones a su Reglamento), dado que durante el procedimiento parlamentario la Junta de Portavoces estableció la exoneración de determinados actos. En estos casos se invocó la violación del artículo 105° de la Constitución. En los fallos respectivos, cuando se pronunció declarando fundada la demanda por haber identificado una inconstitucionalidad por la forma, tomó en cuenta el contenido e importancia de la norma impugnada, que debía haber dado lugar a una deliberación especial por parte del Congreso, limitada o restringida por las exoneraciones acordadas por la Junta de Portavoces.

13. En la sentencia del “*Caso de la ley que regula el gasto de publicidad estatal*” (2018), el Tribunal Constitucional determinó que, si bien la potestad de establecer exoneraciones por parte de la Junta de Portavoces es discrecional, ello no implica que pueda ser usada de modo arbitrario y generalizado, por lo que “un procedimiento legislativo de excepción no puede ser aplicado de forma masiva. De lo contrario, se convierte en los hechos en el procedimiento legislativo regular”<sup>2</sup>. Si bien la demanda fue desestimada en el extremo de la inconstitucionalidad por razones de forma, el Tribunal señaló lo siguiente con relación a aquellos casos en donde no procede que la Junta de Portavoces autorice exoneraciones en el procedimiento parlamentario:

“35. Efectivamente, aunque la potestad para establecer exoneraciones sea discrecional, ello no significa que no existan razones subyacentes a la adopción del acuerdo de exoneración. En efecto, este mecanismo no debería ser empleado, en línea de principio, en los casos en los que se advierta la necesidad de un importante nivel de especialización y/o tecnicidad de los temas a debatir, así como en aquellos que revistan elevada complejidad, ya que ello demanda, por su naturaleza, un mayor grado de deliberación. Evidentemente, este Tribunal también advierte que existen contextos y escenarios políticos en los que la excesiva extensión del debate puede generar ciertos niveles de inconvenientes ante la presencia de

<sup>2</sup> Sentencia recaída en los expedientes 12-2018-PI/TC y 13-2018-PI/TC (acumulados), de fecha 11 de octubre de 2018 y publicada en el diario oficial “El Peruano” el 24 de octubre de 2018, fundamento jurídico 34.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S.026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/login.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp) e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/verifica.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp) e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



una situación que demanda un accionar inmediato por parte del Congreso de la República, lo que podría ameritar el empleo de las exoneraciones reguladas. Todos estos factores deberían ser sopesados en el momento en que se decide la posibilidad de emplearlas”<sup>3</sup> (subrayado fuera del texto original).

14. En la sentencia del “*Caso cuestión de confianza y crisis total del gabinete*” (2018), el Tribunal analizó una modificación al Reglamento del Congreso de la República, por medio de la cual se restringió la facultad del Poder Ejecutivo para presentar cuestiones de confianza y para designar ministros de Estado. En este caso, mantuvo su línea de interpretación en torno a los límites de la Junta de Portavoces para establecer exoneraciones en el procedimiento parlamentario al amparo del artículo 105° de la Constitución. A partir de ello, declaró fundada la demanda por considerar que la norma impugnada era inconstitucional por razones de forma. En este sentido, señaló lo siguiente:

“22. En este caso, la exoneración realizada por la Junta de Portavoces permitió que el proyecto de Resolución Legislativa 2084/2017-CR no cuente con un dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República. Esto generó que, en el Pleno de esa entidad, se presente una cuestión previa a fin de que el proyecto regrese a comisión, lo que fue respaldado por 33 congresistas que representaban a distintos grupos parlamentarios. Sin embargo, por mayoría, se insistió en la exoneración.

23. Al respecto, este Tribunal estima que el mecanismo de la exoneración de dictamen debe ser empleado como excepción, no como regla. De hecho, el artículo 105 de la Constitución parte de la premisa de la promoción de la deliberación al disponer que “[n]ingún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva Comisión dictaminadora”.

24. El significado de esta disposición constitucional es aún más relevante cuando lo que es objeto de debate es un asunto de tanta entidad como las relaciones Ejecutivo-Legislativo. En efecto, cuestiones técnicas como la cuestión de confianza, la crisis total del gabinete o la facultad presidencial de disolución del Congreso de la República no se caracterizan únicamente por su complejidad, sino además por su marcada incidencia en la naturaleza de nuestro régimen político al tener un importante impacto en el esquema de los mecanismos para el control del poder”<sup>4</sup>.

15. A partir de esta premisa, y tomando en cuenta el contenido de la norma que era objeto de impugnación, el Tribunal identificó que hubo una ausencia de deliberación suficiente y concluyó lo siguiente respecto a la inconstitucionalidad de la norma por razones de forma:

“25. Ahora bien, es importante recordar que en la jurisprudencia de este Tribunal en distintas oportunidades se han validado distintos acuerdos de la Junta de Portavoces para exonerar del dictamen de la comisión respectiva, y ello ha sido así por el importante

<sup>3</sup> Sentencia recaída en los expedientes 12-2018-PI/TC y 13-2018-PI/TC (acumulados), fundamento jurídico 35.

<sup>4</sup> Sentencia recaída en el expediente 6-2018-PI/TC, de fecha 6 de noviembre de 2018 y publicada en el diario oficial “El Peruano” el 19 de noviembre de 2018, fundamentos jurídicos 22, 23 y 24.



margen de deferencia que, en un Estado constitucional, debe gozar el Congreso de la República (Sentencia 00015-2012-PI; Sentencia 00012-2018-PI y 00013-2018-PI, entre otras). Sin embargo, cuando este mecanismo es empleado con el propósito de efectuar trascendentales reformas que inciden en la esencia misma de nuestra Constitución, debe demandarse un importante nivel de deliberación, aspecto que no se ha advertido en este caso.

26. Es por ello que, al haberse exonerado al proyecto de resolución legislativa del trámite ante la Comisión de Constitución y Reglamento, se advierte un vicio de inconstitucionalidad radicado en el empleo de un mecanismo de excepción cuando no correspondía en razón de la materia involucrada, lo cual resulta contrario a la finalidad del artículo 105 de la Constitución”<sup>5</sup>.

16. Uno de los pronunciamientos recientes del Tribunal Constitucional sobre el artículo 105° de la Constitución, se encuentra en la sentencia del “*Caso de la ley que suspende el cobro de peajes*” (2020), donde se reitera la línea jurisprudencial del Tribunal sobre el control de las exoneraciones realizadas por la Junta de Portavoces y su carácter excepcional. En este caso, parte de la controversia giró en torno a la exoneración de dictamen de comisión respecto a las observaciones del Poder Ejecutivo a la respectiva autógrafa de ley, que al no encontrarse debidamente sustentada, dio lugar a que la ley impugnada sea declarada inconstitucional por razones de forma. Al respecto, el Tribunal señaló:

“22. En el presente caso, el acuerdo de exoneración está mencionado en la página 24 del acta del 7 de mayo: “Al respecto, informó que la Junta de Portavoces, en la sesión virtual del 30 de abril de 2020, acordó la exoneración del trámite de envío a comisión (...)”. En el acta del 30 de abril de 2020 se menciona lo siguiente: “Acuerdo 35- 2020-2021/JUNTA-CR Exoneración de trámite de envío a comisión y ampliación de Agenda de autógrafa observada por el señor Presidente de la República Proyectos de ley 4951 y 4985/2020-CR. Autógrafa observada por el señor Presidente de la República. Se propone suspender el cobro de peajes en la red vial nacional, departamental y local concesionada, durante el Estado de Emergencia Nacional declarado a causa del brote del Covid-19. Se acordó la exoneración del trámite de envío a comisión y la ampliación de Agenda, respecto de la autógrafa observada por el señor Presidente de la República (...)”.

23. En el acta que contiene el acuerdo de exoneración del trámite de envío a comisión de los proyectos de Ley 4951 y 4985/2020-CR, no constan las razones subyacentes que justifiquen la adopción del acuerdo de exoneración, más aún si la respectiva autógrafa había sido observada.

24. En consecuencia, no resultando justificada la exoneración del trámite de envío a comisión de los proyectos de Ley 4951 y 4985/2020-CR, el Tribunal Constitucional considera que dicha práctica aplicada indiscriminadamente y sin respetar su excepcionalidad no se ajusta a los parámetros constitucionales”<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Sentencia recaída en el expediente 6-2018-PI/TC, fundamentos jurídicos 25 y 26.

<sup>6</sup> Sentencia recaída en el expediente 6-2020-PI/TC, de fecha 25 de agosto de 2020 y publicada en el diario oficial “El Peruano” el 26 de agosto de 2021. fundamentos jurídicos 22, 23 y 24.



PERÚ

Ministerio  
de Justicia  
y Derechos Humanos

Procuraduría  
General del Estado

Procuraduría Pública  
Especializada en Materia  
Constitucional

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

17. En consecuencia, el parámetro jurisprudencial de control constitucional de la potestad de la Junta de Portavoces para la aprobación de diferentes exoneraciones dentro del procedimiento de expedición de leyes, contempladas en la Constitución (artículo 105º) y el Reglamento del Congreso, tales como el dictamen de comisión, la pre-publicación en el portal oficial, la doble votación, entre otras; no puede ser empleada desnaturalizando su carácter excepcional, porque ello implicaría una arbitrariedad, siendo necesario evaluar respecto a este tema el contenido y alcance de los proyectos de ley, tanto en la fase previa a su aprobación en el Pleno, como respecto a las observaciones que formule el Poder Ejecutivo a la respectiva Autógrafa de Ley.

#### **4.1.2 De la deliberación en el procedimiento de expedición de leyes como parámetro de validez constitucional**

18. La deliberación dentro del procedimiento de expedición de leyes por parte del Congreso como garantía del respeto al sistema democrático es reconocido por el Tribunal Constitucional en varios pronunciamientos. En el “*Caso cuestión de confianza y crisis total del gabinete*”, el Tribunal declaró inconstitucional una norma al considerar que existieron vicios de deliberación en la tramitación de su expedición. En la fundamentación sobre la exoneración de dictamen señaló que “cuando este mecanismo es empleado con el propósito de efectuar trascendentales reformas que inciden en la esencia misma de nuestra Constitución, debe demandarse un importante nivel de deliberación, aspecto que no se ha advertido en este caso”<sup>7</sup>.

19. La necesidad de contar con un proceso de deliberación que permita recoger la pluralidad de ideas y, en su desarrollo, corroborar la compatibilidad del proyecto legislativo con la Constitución, ha sido plasmada por el Tribunal en la sentencia emitida en el caso sobre la ley contra el “transfugismo”, donde en la fundamentación jurídica respecto al desarrollo del punto sobre la democracia participativa, se postula con relación al proceso de deliberación que este “sirve para el intercambio de información, así como colabora en la toma de decisiones. [...] De este modo, la deliberación se erige como un proceso indispensable para poder enriquecer el debate no solo en cuanto a lo referido a la información que se pueda brindar, sino también en cuanto a perspectivas y enfoques. Y es que es la calidad del proceso deliberativo la que legitima la función legislativa, de ahí que se afirme que una norma jurídica se legitima como resultado de la deliberación general y no de la voluntad general”<sup>8</sup>.

20. En esa misma línea, en el “*Caso del fortalecimiento de los grupos parlamentarios*”, el Tribunal determinó que, para garantizar el elemento democrático es importante que los sujetos que intervengan en el debate tengan, necesariamente, conocimiento de lo que va a ser materia de discusión. En este sentido, señaló que “[l]a

<sup>7</sup> Sentencia recaída en el expediente 6-2018-PI/TC, de fecha 6 de noviembre de 2018 y publicada en el diario oficial “El Peruano” el 19 de noviembre de 2018, fundamento jurídico 25.

<sup>8</sup> Sentencia recaída en el expediente 6-2017-AI/TC, de fecha 29 de agosto de 2017, fundamento jurídico 5.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S.026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/login.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp) e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/verifica.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp) e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



PERÚ

Ministerio  
de Justicia  
y Derechos Humanos

Procuraduría  
General del Estado

Procuraduría Pública  
Especializada en Materia  
Constitucional

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

adopción de decisiones [...] debe fundamentarse en un constante y nutrido intercambio de argumentos, lo cual requiere que todos los que intervengan en ella cuenten con los datos necesarios que les permitan emitir una opinión informada que se oriente al bien público”<sup>9</sup>.

21. Debe precisarse, además, que el Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la garantía de una adecuada deliberación en el procedimiento de producción normativa desde las comisiones de trabajo del Congreso. Reconoce en ese sentido que, si bien es potestad congresal establecer en qué comisiones serán estudiados y discutidos los proyectos de leyes o resoluciones legislativas, ello cuenta con un límite, es decir, las comisiones a las que son enviados deben contar con un mínimo nivel de especialización sobre el contenido que se va a discutir<sup>10</sup>.

22. En atención a lo detallado se puede concluir que un eficiente ejercicio deliberativo congresal en el procedimiento de producción normativa se garantiza en la medida que existan verdaderos espacios deliberativos que sustenten la adopción de la decisión final. Estos espacios se procuran desde el debate en las comisiones de trabajo especializadas, según la materia que verse el proyecto legislativo, hasta el debate que se realice en el Pleno del Congreso, lo cual supone que se ha seguido el procedimiento determinado para la elaboración normativa que, según mandato constitucional, comprende el debate. Ir en contra de lo anterior supondría un quebrantamiento del proceso de formación de las normas y, por ende, un escenario de inconstitucionalidad.

#### **4.1.3 Del procedimiento para la aprobación por insistencia del Nuevo Código Procesal Constitucional**

23. El Nuevo Código Procesal Constitucional fue aprobado en sesión virtual del Pleno de Congreso de la República de fecha 21 de mayo de 2021.

24. La respectiva Autógrafa de Ley fue remitida al Poder Ejecutivo para su promulgación. Con Oficio N° 404-2021-PR de fecha 2 de julio de 2021, el presidente de la República, con refrendo de la presidenta del Consejo de Ministros, puso en conocimiento del Congreso determinadas observaciones, en atención a la identificación de algunas normas contrarias a la Constitución, omisiones que deberían subsanarse y normas que deberían corregirse (Anexo 1-G). En la misma fecha, 2 de julio de 2021, al interior del Congreso se dispuso el envío de las observaciones del Poder Ejecutivo a la Comisión de Constitución y Reglamento.

---

<sup>9</sup> Sentencia recaída en el expediente 1-2018-PI/TC (Caso modificación del art. 37 del Reglamento del Congreso sobre regulación de los grupos parlamentarios), de fecha 10 de julio de 2018, fundamento jurídico 23.

<sup>10</sup> Sentencia recaída en el expediente 15-2012-PI/TC, de fecha 1 de marzo de 2017, fundamento jurídico 11. En este caso, la demanda de inconstitucionalidad fue interpuesta contra la Ley N° 29903, Ley de Reforma del Sistema Privado de Pensiones.

*“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S.026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/login.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp) e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/verifica.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp) e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”*



PERÚ

Ministerio  
de Justicia  
y Derechos Humanos

Procuraduría  
General del Estado

Procuraduría Pública  
Especializada en Materia  
Constitucional

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

25. De la revisión, en el portal institucional del Congreso, del expediente del "Proyecto de Ley 07271/2020-CR"<sup>11</sup>, se puede advertir que a través de Oficio 1656-2020-2021-ADP-D/CR, de fecha 13 de julio de 2021, el Oficial Mayor del Congreso de la República comunicó al Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento el acuerdo adoptado por la Junta de Portavoces, en sesión virtual de fecha 12 de julio de 2021, sobre exonerar de dictamen de comisión el análisis de las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa de ley, sin que se haga mayor precisión de las razones sobre la adopción de dicho acuerdo.

26. Luego de la exoneración antes referida, en sesión virtual de fecha 14 de julio de 2021, el Pleno del Congreso de la República tenía como punto de agenda la votación para la aprobación por insistencia de la autógrafa de Ley; sin embargo, el congresista Bazán Villanueva planteó una cuestión previa para que las observaciones del Poder Ejecutivo sean derivadas a la Comisión de Constitución y Reglamento para un mejor estudio. Sin embargo, la cuestión previa no alcanzó la votación para su procedencia y fue rechazada.

27. Durante el debate en el Pleno para aprobar por insistencia la autógrafa de Ley, solo hicieron uso de la palabra dos congresistas (de un total de 130), por el lapso de diez minutos en conjunto: el congresista Luis Roel Alva y el presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento, congresista Luis Valdez Farías. Ninguno se refirió a las razones por las cuales las observaciones del Poder Ejecutivo carecerían de sustento o debían ser desestimadas. Luego, sin más participaciones ni cuestionamientos a las observaciones, se procedió a la respectiva votación y se aprobó por insistencia el Nuevo Código.

28. De lo expuesto se puede advertir que, en el procedimiento de producción normativa del Nuevo Código Procesal Constitucional, se transgredieron requerimientos esenciales, como un debate apropiado respecto a una norma de desarrollo de los procesos constitucionales orientados a la defensa de los derechos fundamentales y a garantizar la supremacía normativa de la Constitución, que hubiera permitido identificar y/o desvirtuar, a través de fundamentos jurídicos, la constitucionalidad o no de disposiciones normativas que permiten concretar la labor de control constitucional por parte de los órganos jurisdiccionales del Estado. La exoneración de dictamen de las observaciones del Poder Ejecutivo, que evitó que sean analizadas y debatidas en las comisiones especializadas, no respetó su carácter excepcional, el cual, bajo ninguna circunstancia, podía ser aplicada en el caso de una ley de tanta importancia y trascendencia; a la vez que no hubo justificación alguna para dicha exoneración (que, en atención a la materia a tratar, no podía existir).

29. En ese sentido, los artículos del Nuevo Código Procesal Constitucional que se cuestionan en la presente demanda fueron resultado de un procedimiento de producción normativa claramente contrario al artículo 105° de la Constitución y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, por lo que devienen en inconstitucionales por la forma.

<sup>11</sup> <https://www.congreso.gob.pe/comisiones2020/ConstitucionReglamento/laborlegislativa/ProyectosLey/>

*“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S.026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/login.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp) e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/verifica.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp) e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”*



PERÚ

Ministerio  
de Justicia  
y Derechos Humanos

Procuraduría  
General del Estado

Procuraduría Pública  
Especializada en Materia  
Constitucional

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

## **4.2 Aprobación de normas sobre el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional que deben estar previstas en sus leyes orgánicas y no en la norma de desarrollo de los procesos constitucionales**

### **4.2.1 Aspectos generales**

30. El artículo 201° del texto constitucional establece que el Tribunal Constitucional es el órgano de control de la Constitución y reconoce su autonomía e independencia. Conforme al artículo 106° de la Constitución, en el caso de los órganos constitucionales autónomos, como el Tribunal y el Poder Judicial, corresponde que mediante una ley orgánica se regule su estructura y funcionamiento. Este último artículo constitucional precisa que las leyes orgánicas regulan, además, “otras materias” previstas en la Constitución.

31. En este sentido, el artículo 200° de la Constitución establece que una ley orgánica regula los procesos constitucionales, así como los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad o ilegalidad de una norma. En concordancia con esta disposición constitucional, el Nuevo Código Procesal Constitucional, al igual que el anterior, dispone en el Artículo I del Título Preliminar que regula los procesos constitucionales establecidos en los artículos 200° y 202°, inciso 3, de la Constitución.

32. Por lo tanto, la estructura y funcionamiento del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial, y los procesos constitucionales, corresponden ser regulados mediante leyes diferentes. Si bien tienen la característica de ser ley orgánica, abordan materias distintas y el debate parlamentario en torno a su contenido debe darse por separado.

33. Al regularse los procesos constitucionales corresponde evaluar las etapas por las que deben atravesar, a fin de alcanzar su objetivo, cual es la defensa de los derechos fundamentales y la supremacía normativa de la Constitución. En el caso de las leyes que regulan la estructura y funcionamiento del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial, corresponde analizar si la normativa que se apruebe permite a estos órganos cumplir con sus funciones en materia de interpretación constitucional y resolución de controversias constitucionales.

34. Esta diferencia en los temas a tratar evita que, bajo el argumento de regular procesos constitucionales, se establezcan normas que debiliten la labor del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial.

35. Por ende, una ley que no respete la diferencia establecida en la Constitución respecto a las leyes orgánicas sobre los procesos constitucionales y del Tribunal Constitucional y el Poder Judicial, deviene en inconstitucional por razones de forma.

*“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S.026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/login.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp) e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/verifica.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp) e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”*



PERÚ

Ministerio  
de Justicia  
y Derechos Humanos

Procuraduría  
General del Estado

Procuraduría Pública  
Especializada en Materia  
Constitucional

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

#### 4.2.2 Votaciones establecidas en el Nuevo Código Procesal Constitucional

36. Con relación al proceso de inconstitucionalidad, en el Nuevo Código se establecen las siguientes disposiciones sobre la votación que debe alcanzarse en el Tribunal Constitucional respecto a determinadas decisiones:

- i. Para declarar la inadmisibilidad de la demanda, se señala que se requiere cuatro (4) votos conformes (artículo 102°).
- ii. Para declarar improcedente la demanda, se señala que se requiere cuatro (4) votos conformes (artículo 103°).
- iii. Para declarar la inconstitucionalidad de una norma, se señala que se requiere cinco (5) votos conformes (artículo 107°).

37. Con relación a las votaciones en el Tribunal Constitucional, el artículo 5° de su actual ley orgánica (Ley N° 28301) señala que para declarar fundada una demanda en un proceso de inconstitucionalidad y, por ende, expulsar del ordenamiento jurídico la norma jurídica impugnada, se requiere cinco (5) votos conformes. Dispone, asimismo, que el mismo número de votos se exige para declarar inadmisibile una demanda. Al amparo de esta norma, en la práctica todos los demás acuerdos del colegiado se adoptan por mayoría simple de votos emitidos.

38. En la referida ley orgánica, estas reglas no han sido previstas a propósito del desarrollo de un proceso constitucional en particular, sino que se encuentran en un artículo específico sobre el tema del quórum y las votaciones en el Tribunal.

39. Estas reglas también estuvieron previstas en la anterior ley orgánica del Tribunal Constitucional (Ley N° 26435, publicada en el diario oficial “El Peruano” el 10 de enero de 1995), con un texto bastante similar<sup>12</sup>. Incluso, la ley orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales (Ley N° 23385, promulgada en mayo de 1982), contenía artículos específicos sobre los votos necesarios para emitir un pronunciamiento por parte del Pleno.

40. En este sentido, desde el año 1982 el legislador ha optado por establecer algunas reglas sobre la votación en el Tribunal Constitucional en su respectiva ley orgánica, y no en la legislación sobre procesos constitucionales, precisamente porque, conforme se indicó

---

<sup>12</sup> El texto original del artículo 4° de esta ley estableció que para declarar inconstitucional una norma se requería seis votos conformes, lo cual fue ampliamente criticado por considerarse que impedía al Tribunal Constitucional el desarrollo de sus actividades como órgano de control. Mediante la Ley N° 27780, publicada en el diario oficial “El Peruano” el 12 de julio de 2002, se estableció la regla de los cinco votos. Sobre las críticas al texto original, que exigía seis votos conformes, el profesor argentino Néstor Pedro Sagüés señaló lo siguiente: “El artículo 4° de la Ley N° 26435, en la faceta que nos ha ocupado, no supera ninguno de los aspectos básicos del test de razonabilidad que debe afrontar toda norma legal para que sea considerada constitucionalmente válida. No cuenta con razonabilidad normativa, técnica ni axiológica” (Ver al respecto: “Los poderes implícitos e inherentes del Tribunal Constitucional del Perú”, en *Lecturas sobre temas constitucionales*, N° 12, 1996, Comisión Andina de Juristas, página 111).

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S.026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/login.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp) e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/verifica.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp) e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



PERÚ

Ministerio  
de Justicia  
y Derechos Humanos

Procuraduría  
General del Estado

Procuraduría Pública  
Especializada en Materia  
Constitucional

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

líneas arriba, se trata de una materia que tiene incidencia directa en la labor del Tribunal como supremo intérprete de la Constitución y como órgano de control constitucional, que debe ser objeto de un debate aparte y distinto del de las reglas sobre los procesos constitucionales.

41. Por ende, no corresponde que en el Nuevo Código se establezcan normas sobre las votaciones por parte del Pleno del Tribunal Constitucional, pues al tratarse de una materia sobre la labor jurisdiccional de este órgano, dado que se vincula con la decisión que debe adoptar sobre un caso, y no sobre el desarrollo de los procesos constitucionales, corresponde ser debatida y analizada en el marco de una reforma a la ley orgánica de esta institución.

42. En atención a lo expuesto, los artículos 102º, 103º y 107º del Nuevo Código resultan contrarios a los artículos 106º y 201º de la Constitución. Asimismo, resultan inconstitucionales, por las mismas razones, los artículos 110º, 111º y 112º del Nuevo Código, que establece reglas sobre el número de votos que se requiere para que el Tribunal Constitucional adopte determinadas decisiones en los procesos competenciales. De igual modo, resulta inconstitucional el artículo VI del Título Preliminar, que establece reglas sobre la votación requerida, tanto en el Poder Judicial como en el Tribunal Constitucional, para emitir precedentes vinculantes.

## **5. FUNDAMENTOS QUE SUSTENTAN LA INCONSTITUCIONALIDAD POR EL FONDO**

### **5.1 Los artículos III del Título Preliminar, 23º inciso a), 37º inciso 8) y la Cuarta Disposición Complementaria Final del Nuevo Código Procesal Constitucional vulneran el artículo 2, inciso 2, de la Constitución, que reconoce el derecho a la igualdad**

43. El Nuevo Código Procesal Constitucional dispone, en el primer párrafo del artículo III del Título Preliminar y en la Cuarta Disposición Complementaria Final, que el principio de gratuidad en los procesos constitucionales no se aplica a las personas jurídicas que inician procesos constitucionales contra resoluciones judiciales. Al respecto, señalan lo siguiente:

#### **“Artículo III: Principios Procesales**

Los procesos constitucionales se desarrollan con arreglo a los principios de dirección judicial del proceso, economía, intermediación, socialización y el principio de gratuidad en la actuación del demandante salvo que se trate de procesos constitucionales iniciados por personas jurídicas contra resoluciones judiciales” (subrayado fuera del texto original).

*“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S.026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/login.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp) e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/verifica.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp) e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”*



PERÚ

Ministerio  
de Justicia  
y Derechos Humanos

Procuraduría  
General del Estado

Procuraduría Pública  
Especializada en Materia  
Constitucional

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

## “DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

[...]

### **CUARTA: Exoneración de tasas judiciales**

Los procesos constitucionales se encuentran exonerados del pago de tasas judiciales, con excepción de los procesos de amparo contra resolución judicial interpuesto por personas jurídicas” (subrayado fuera del texto original).

44. Asimismo, a través del artículo 23°, inciso a), y 37°, inciso 8, se condiciona la realización de vistas de la causa, en los procesos de hábeas corpus, única y exclusivamente a la solicitud del demandante o el favorecido. Al respecto se señala:

### **“Artículo 23. Trámite del recurso de apelación**

El recurso de apelación se tramita:

- a) En el proceso de hábeas corpus concedido el recurso de apelación el juez eleva los autos al superior en el plazo de un día hábil. El superior jerárquico resuelve en el plazo de cinco días hábiles. No hay vista de la causa, salvo que el demandante o el favorecido la solicite” (subrayado fuera del texto original).

## “TITULO II: PROCESO DE HÁBEAS CORPUS

### **Artículo 37. Normas especiales del procedimiento**

Este proceso se somete además a las siguientes reglas:

[...]

- 8) No hay vista de la causa, salvo que lo pida el demandante o el favorecido.

[...]”.

45. Los artículos señalados establecen, por un lado, medidas diferentes para los demandantes que sean personas jurídicas, respecto de los que no tengan esa calidad; y, de otro lado, para el demandante o favorecido, respecto del demandado. Sin embargo, de los antecedentes de la Ley N.º 31307 no se advierte una justificación objetiva y razonable que habilite las referidas diferencias.

46. Al respecto, el Tribunal Constitucional, en los fundamentos 40 y 43 de la sentencia recaída en el expediente N.º 90-2004-AA/TC, respecto al derecho de igualdad ante la ley, ha establecido lo siguiente:

“40. El principio de igualdad, mediante el cual se reconoce que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos –artículo 1.º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos–, exige que los tratamientos diferenciados estén plenamente justificados de modo objetivo y razonable, más aún cuando los responsables de realizarlo lo efectúen en el ejercicio de funciones públicas.

[...]

43. La discriminación es, en conclusión, el trato diferenciado que se da a una persona por determinadas cuestiones, lo que imposibilita su acceso a oportunidades esenciales a las que otros, en su misma condición tienen derecho [...]”.

*“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S.026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/login.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp) e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/verifica.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp) e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”*



PERÚ

Ministerio  
de Justicia  
y Derechos Humanos

Procuraduría  
General del Estado

Procuraduría Pública  
Especializada en Materia  
Constitucional

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

47. De lo expuesto se advierte que, en el ejercicio de la función pública, un tratamiento diferenciado debe obedecer a una justificación objetiva y razonable. La proscripción con base en el derecho a la igualdad es aquel trato diferente y arbitrario que le impide a la persona acceder a oportunidades esenciales a las que otros, en su misma condición, tienen acceso. En el presente caso, no se cumple con la exigencia de objetividad y razonabilidad del trato diferenciado para los demandantes que sean personas jurídicas en procesos constitucionales contra resoluciones judiciales, a quienes el Nuevo Código determina que no se les aplique el principio de gratuidad. Tampoco se cumple para los demandados en un proceso de hábeas corpus, dado que no se les permite solicitar la realización de una audiencia, pues ello solo se ha previsto que lo pueda hacer la parte demandante.

48. Por lo antes expuesto, estos artículos atentan contra el artículo 2º, numeral 2, de la Constitución, pues se ha establecido mediante la legislación una diferencia injustificada entre personas en la misma situación.

**5.2 Los artículos 3º y 29º del Nuevo Código Procesal Constitucional vulneran los artículos 139º, inciso 3, y 200º, inciso 1, de la Constitución, así como el artículo 7º, inciso 6, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que reconocen el derecho a la protección judicial de la libertad física y otros derechos a través del proceso constitucional de hábeas corpus**

49. El artículo 7º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos contiene diversas obligaciones del Estado respecto a la libertad física. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha indicado<sup>13</sup>:

“51. El artículo 7 de la Convención tiene dos tipos de regulaciones bien diferenciadas entre sí: una general y otra específica. La general se encuentra en el primer numeral: “[t]oda persona tiene el derecho a la libertad y a la seguridad personales”. Mientras que la específica está compuesta por una serie de garantías que protegen el derecho a no ser privado de la libertad ilegalmente (art. 7.2) o arbitrariamente (art. 7.3), a conocer las razones de la detención y los cargos formulados en contra del detenido (art. 7.4), al control judicial de la privación de la libertad y la razonabilidad del plazo de la prisión preventiva (art. 7.5), a impugnar la legalidad de la detención (art. 7.6) y a no ser detenido por deudas (art. 7.7)” (subrayado fuera del texto original).

50. Con relación al artículo 7º, inciso 6º, sobre el derecho a impugnar la legalidad de la detención, su texto es el siguiente:

“Artículo 7º.- [...]”

6. Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o

<sup>13</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007, párrafo 51.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S.026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/login.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp) e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/verifica.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp) e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales. En los Estados Partes cuyas leyes prevén que toda persona que se viera amenazada de ser privada de su libertad tiene derecho a recurrir a un juez o tribunal competente a fin de que éste decida sobre la legalidad de tal amenaza, dicho recurso no puede ser restringido ni abolido. Los recursos podrán interponerse por sí o por otra persona”.

51. En consecuencia, la determinación del órgano jurisdiccional competente para conocer una demanda de hábeas corpus contra una privación de libertad, resulta de especial relevancia para analizar si la regulación de este proceso es acorde con la tutela judicial de este derecho, que constituye una obligación del Estado, reconocida en la Constitución y los tratados sobre derechos humanos.

52. En este sentido, el primer párrafo del artículo 3, respecto al inicio de los procesos constitucionales, diferencia las reglas del turno para los procesos de hábeas corpus, secundando lo establecido por el artículo 29 sobre la competencia exclusiva de los jueces constitucionales para conocer estos procesos. Al respecto, estas normas señalan:

**“Artículo 3. Turno**

El inicio de los procesos constitucionales se sujetará a lo establecido para el turno en cada distrito judicial, salvo en los procesos de hábeas corpus donde los jueces constitucionales se rigen por sus propias reglas de competencia” (subrayado fuera del texto original).

**“Artículo 29. Competencia**

La demanda de hábeas corpus se interpone ante el juez constitucional donde se produjo la amenaza o afectación del derecho o donde se encuentre físicamente el agraviado si se trata de procesos de detenciones arbitrarias o de desapariciones forzadas” (subrayado fuera del texto original).

53. La modificación introducida por el Nuevo Código implica una reducción de los órganos jurisdiccionales con competencia para conocer las demandas de hábeas corpus, pues antes la demanda podía ser interpuesta ante cualquier juez penal. Asimismo, origina que los nuevos órganos jurisdiccionales competentes para conocer estas demandas asuman nuevos casos sin contar con la capacidad para atenderlos, debido a la carga procesal que tienen en materia de amparo, hábeas data y cumplimiento. De esta manera, se genera un marco normativo que impide que el proceso de hábeas corpus cumpla con su finalidad de mecanismo de protección rápida y efectiva de derechos fundamentales, en particular de la libertad física frente a detenciones ilegales y arbitrarias.

54. Restringir la competencia para conocer procesos de hábeas corpus únicamente a los jueces constitucionales trae consigo serias dificultades al incrementarse la carga procesal, toda vez que, hasta antes de la entrada en vigencia del Nuevo Código, dicha competencia era asumida por los jueces penales, que en número superan ampliamente a los jueces constitucionales.



PERÚ

Ministerio  
de Justicia  
y Derechos Humanos

Procuraduría  
General del Estado

Procuraduría Pública  
Especializada en Materia  
Constitucional

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

55. De lo antes expuesto, se advierte la afectación al derecho de acceso a la justicia constitucional y a la eficacia del proceso de hábeas corpus como mecanismo judicial de tutela de derechos fundamentales. Al respecto, el Tribunal Constitucional, en los fundamentos 8 y 9 de la sentencia recaída en el expediente N.º 763-2005-PA/TC, ha precisado que la tutela judicial efectiva garantiza el derecho de acceder a los órganos jurisdiccionales para solicitar que se resuelva una situación jurídica, conflicto de derechos o presentación de reclamos en un proceso judicial, lo cual, no obliga al órgano jurisdiccional a estimar lo pedido por el justiciable, sino, solamente, la obligación de que la resolución que estime o no la pretensión sea razonada y ponderada.

56. En ese sentido, al restringir el número de órganos jurisdiccionales para conocer situaciones de violación o amenaza de los derechos protegidos por el hábeas corpus, los artículos 3º y 29º del Nuevo Código, en los extremos señalados, vulneran lo estipulado en los artículos 139º, inciso 3, y 200, inciso 1, de la Constitución, así como el artículo 7º, inciso 6, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

### **5.3 Los artículos 5º y 21º del Nuevo Código Procesal Constitucional vulneran el artículo 139º, inciso 14, de la Constitución, que reconoce el derecho de defensa**

57. El Tribunal Constitucional ha sostenido que el derecho de defensa conforma el derecho al debido proceso, a la vez que ha tenido oportunidad de pronunciarse respecto a los supuestos en que se presenta una situación de indefensión en el curso de un proceso judicial. En este sentido, en el fundamento 8 de la sentencia recaída en el expediente N.º 3997-2005-PC/TC, señaló lo siguiente:

“8. El contenido constitucionalmente protegido del derecho de defensa, garantiza que toda persona, natural o jurídica, sometida a un proceso jurisdiccional, cualquiera que sea la materia de que este se trate, no pueda quedar en estado de indefensión. La situación de indefensión que el programa normativo del derecho de defensa repulsa no solo se presenta cuando el justiciable no ha tenido la oportunidad de formular sus descargos frente a las pretensiones de la otra parte, sino también cuando, no obstante haberse realizado determinados actos procesales destinados a levantar los cargos formulados en contra, en el caso, se evidencie que la defensa no ha sido real y efectiva”

58. El Nuevo Código Procesal Constitucional, en el segundo párrafo del artículo 5º, establece que, en los procesos contra resoluciones judiciales, no se notifica ni emplaza con la demanda a los jueces o magistrados del Poder Judicial. El referido artículo señala:

#### **“Artículo 5. Representación Procesal del Estado**

[...]

En los procesos constitucionales contra resolución judicial no se notifica ni se emplaza con la demanda a los jueces o magistrados del Poder Judicial.

[...]”

*“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S.026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/login.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp) e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/verifica.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp) e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”*



PERÚ

Ministerio  
de Justicia  
y Derechos Humanos

Procuraduría  
General del Estado

Procuraduría Pública  
Especializada en Materia  
Constitucional

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

59. Al respecto, la notificación constituye la actuación judicial por la cual se da eficacia a las resoluciones judiciales y permite a las partes ejercer su derecho de defensa, en caso tengan interés en lo que es materia de resolución en el proceso judicial. La participación en un proceso constitucional de los jueces y/o magistrados, para poder ejercer su derecho de defensa respecto a la resolución judicial que se cuestiona, se ve afectada con la falta de notificación para que puedan apersonarse e intervenir en el mismo.

60. En atención a lo expuesto, el segundo párrafo del artículo 5° del Nuevo Código coloca en una situación de indefensión a los jueces y/o magistrados, al negar la oportunidad de formular descargos en caso lo consideren necesario a efecto de ejercer su derecho de defensa. Por ello, el extremo del dispositivo cuestionado deviene en inconstitucional, al ser contrario a la prohibición de privar a toda persona del derecho de defensa, contenida en el inciso 14 del artículo 139° de la Constitución.

61. Por su parte, el primer párrafo del artículo 21° del Nuevo Código señala que la interposición de los medios impugnatorios, con excepción de la queja, no requieren fundamentación:

**“Artículo 21. Medios impugnatorios**

La interposición de los medios impugnatorios, con excepción de la queja, no requieren fundamentación, salvo en el proceso de habeas corpus si el apelante es la parte demandada. [...]” (subrayado fuera del texto original).

62. En la misma línea de lo señalado respecto a la indefensión, en el marco de un proceso constitucional esta situación se presenta cuando se desconocen los argumentos de una de las partes para impugnar las resoluciones que se emiten en el mismo, perjudicándose la defensa respectiva en la instancia revisora. Por ello, el primer párrafo del artículo 21° del Nuevo Código, en tanto señala que para impugnar una resolución judicial en un proceso constitucional no se requiere fundamentación, afecta también el derecho de defensa reconocido en el inciso 14 del artículo 139° de la Constitución

**5.4 El artículo 6° del Nuevo Código Procesal Constitucional vulnera los artículos 43° y 139°, inciso 2, de la Constitución, así como el artículo 25° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que garantizan la independencia y autonomía de los órganos jurisdiccionales del Estado respecto al desarrollo de los procesos constitucionales de tutela de derechos fundamentales**

63. El Nuevo Código Procesal Constitucional establece en el artículo 6° la prohibición a las autoridades jurisdiccionales, de rechazar de plano las demandas de tutela de derechos fundamentales. Al respecto señala:

*“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S.026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/login.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp) e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/verifica.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp) e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”*



PERÚ

Ministerio  
de Justicia  
y Derechos Humanos

Procuraduría  
General del Estado

Procuraduría Pública  
Especializada en Materia  
Constitucional

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

#### **“Artículo 6. Prohibición de rechazo liminar**

De conformidad con los fines de los procesos constitucionales de defensa de derechos fundamentales, en los procesos constitucionales de hábeas corpus, amparo, hábeas data y de cumplimiento no procede el rechazo liminar de la demanda”.

64. Con relación a este tema, corresponde indicar, en primer lugar, que uno de los principios esenciales de todo Estado Constitucional, a fin de evitar la arbitrariedad en el ejercicio del poder, es el respeto y garantía del principio de separación de poderes o funciones, el cual ha ido evolucionando con el tiempo, siendo dotado de un contenido más amplio, siempre en la línea de alcanzar los fines del Estado Constitucional.

65. En diversos pronunciamientos, el Tribunal Constitucional ha reiterado y ampliado su jurisprudencia sobre este tema. Al referirse al contenido del principio de separación de poderes, reconocido en el artículo 43° de la Constitución, ha señalado que el mismo tiene los siguientes rasgos de identidad<sup>14</sup>:

- *Principio de separación de poderes propiamente dicho*: Hace referencia a la autonomía funcional y a las diferentes competencias que cada poder estatal tiene, así como a las funciones que cada uno cumple.
- *Principio de balance entre poderes*: Hace referencia a la existencia de mecanismos de coordinación, mecanismos de control recíproco y mecanismos de equilibrio de poderes.
- *Principio de cooperación*: Implica que las competencias y funciones de los poderes y órganos constitucionales autónomos se encuentren orientadas al cumplimiento de los fines del Estado, previstos en el artículo 44° de la Constitución, a la concreción del conjunto de bienes y valores constitucionales, y siempre teniendo como horizonte la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad (artículo 1° de la Constitución).
- *Principio de solución democrática*: Implica que las relaciones entre los poderes públicos deben tender a establecer y preferir mecanismos de diálogo que permitan resolver las controversias.

66. En el presente caso, el artículo 6° de la Ley N.º 31307 afecta el principio de separación de poderes propiamente dicho, por cuanto incide directamente en la autonomía funcional de los órganos jurisdiccionales al imponerse el criterio del legislador respecto a la calificación de la demanda en los procesos constitucionales de hábeas corpus, amparo, hábeas data y cumplimiento.

67. A nivel normativo, la facultad de los jueces para rechazar de plano una demanda de tutela de derechos fundamentales fue establecida en el año 1992, mediante la Ley N° 25398<sup>15</sup>, y fue mantenida en el anterior Código Procesal Constitucional, habiéndose

<sup>14</sup> Fundamento jurídico 56 de la sentencia recaída en el expediente 6-2018-PI/TC.

<sup>15</sup> La Ley N° 25398 fue publicada en el diario oficial “El Peruano” el 9 de febrero de 1992.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S.026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/login.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp) e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/verifica.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp) e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



PERÚ

Ministerio  
de Justicia  
y Derechos Humanos

Procuraduría  
General del Estado

Procuraduría Pública  
Especializada en Materia  
Constitucional

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

desarrollado de forma progresiva una importante jurisprudencia sobre la materia, orientada a garantizar su adecuado empleo y evitar que sea utilizada en contra del derecho a la protección judicial de derechos fundamentales.

68. Sin embargo, el Nuevo Código opta por prohibir el rechazo liminar de las demandas, lo que obliga a los órganos jurisdiccionales a emitir un pronunciamiento sobre el fondo respecto a pretensiones que no tienen mayor sustento, dificultando que emita decisiones respecto a causas que requieren una respuesta rápida y efectiva en materia de tutela de derechos fundamentales.

69. La decisión en torno al rechazo liminar de una demanda manifiestamente improcedente forma parte de las medidas que puede adoptar un órgano jurisdiccional, en el marco de su independencia y autonomía, a fin de desarrollar una función jurisdiccional orientada a garantizar el objetivo de los procesos constitucionales, como la tutela rápida y efectiva de derechos fundamentales, por lo que impedirle legalmente tomar una decisión de este tipo afecta su independencia y autonomía, así como el derecho a la protección judicial de los derechos fundamentales a través de los procesos constitucionales; y, por ende, los artículos 139°, inciso 2; 200°, incisos 1, 2, 3 y 6 de la Constitución; así como el artículo 25° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que reconoce el derecho a la protección judicial de los derechos fundamentales<sup>16</sup>.

### **5.5 El segundo párrafo del artículo 24 del Nuevo Código Procesal Constitucional vulnera los artículos 201° y 202° de la Constitución, que reconocen la autonomía e independencia del Tribunal Constitucional**

70. El Nuevo Código regula en el artículo 24° el recurso de agravio constitucional, que es la vía para impugnar una decisión emitida en segunda instancia por el Poder Judicial cuando ha sido desfavorable a la parte demandante y que corresponde ser resuelto por el Tribunal Constitucional. En el segundo párrafo del citado artículo se señala lo siguiente:

#### **“Artículo 24°. Recurso de agravio constitucional**

[...]

En el Tribunal Constitucional es obligatoria la vista de la causa, [sic] la falta de convocatoria de la vista y del ejercicio de la defensa invalidan el trámite del recurso de agravio constitucional.

[...]”.

71. El anterior Código Procesal Constitucional no establecía una regla con relación a la realización de audiencias en el Tribunal Constitucional respecto a los recursos de agravio

---

<sup>16</sup> El artículo 25° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala: “1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales”.

*“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S.026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: [https://sgd.minjus.gob.pe/qesdoc\\_web/login.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/qesdoc_web/login.jsp) e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o [https://sgd.minjus.gob.pe/qesdoc\\_web/verifica.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/qesdoc_web/verifica.jsp) e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”*



constitucional. Fue a través de su jurisprudencia que el Tribunal precisó que en determinados supuestos no corresponde la realización de audiencias públicas, fundamentando su decisión en las competencias que le han sido asignadas en la Constitución. En este sentido, en la sentencia recaída en el expediente 987-2014-PA/TC (caso Francisca Vásquez Romero), de fecha 6 de agosto de 2014, el Tribunal Constitucional señaló lo siguiente:

“43. Lamentablemente, [...] se repiten casos como el presente en el que se interpone un Recurso de Agravio Constitucional manifiestamente infundado, que se limita a invocar formalmente derechos reconocidos por la Constitución, pero con una completa carencia de fundamento.

44. La atención de estos casos produce demoras que impiden atender oportuna y adecuadamente aquellos otros en los cuales verdaderamente existen vulneraciones que exigen una tutela urgente.

[...]

47. Este Colegiado ha sostenido que "resulta claro que la tutela jurisdiccional que no es efectiva no es tutela" (STC 04119-2005-AA, Fundamento jurídico 64, entre muchos otros) y por lo tanto debe concentrar sus recursos en la atención de reales vulneraciones que requieren tutela urgente.

48. A fin de optimizar adecuadamente el derecho a la tutela procesal efectiva, el Tribunal considera indispensable en esta ocasión explicitar los supuestos en que, sin más trámite, emitirá sentencia interlocutoria denegatoria, estableciendo el precedente vinculante que se desarrolla en el siguiente fundamento 49”.

72. A partir de estas premisas, estableció el siguiente precedente vinculante<sup>17</sup>:

“49. El Tribunal Constitucional emitirá sentencia interlocutoria denegatoria cuando:

- a) Carezca de fundamentación la supuesta vulneración que se invoque;
- b) La cuestión de derecho contenida en el recurso no sea de especial trascendencia constitucional;
- c) La cuestión de Derecho invocada contradiga un precedente vinculante del Tribunal Constitucional;
- d) Se haya decidido de manera desestimatoria en casos sustancialmente iguales.

La citada sentencia se dictará sin más trámite.

50. Existe una cuestión de especial trascendencia constitucional cuando la resolución resulta indispensable para solucionar un conflicto de relevancia o cuando se presente la urgencia de una revisión sobre el contenido de un derecho fundamental.

51. De este modo, el Tribunal Constitucional, a la luz de su jurisprudencia, cumplirá adecuada y oportunamente con su obligación de garantizar la supremacía de la Constitución y el efectivo respeto de los derechos fundamentales. Preservará, así, la autoridad que le ha confiado el pueblo a través del Congreso de la República”.

<sup>17</sup> En la parte resolutive de la sentencia, el Tribunal resolvió: “Establecer como PRECEDENTE VINCULANTE, conforme al artículo VII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, la regla contenida en el fundamento 49 de esta sentencia”.



73. En consecuencia, la decisión del Tribunal Constitucional de expedir sentencias interlocutorias denegatorias, prescindiendo de la realización de audiencias públicas en el marco de los respectivos recursos de agravio constitucional, fue una decisión tomada a fin de cumplir con su función jurisdiccional de garantizar la Constitución y los derechos fundamentales, prevista en el artículo 202° de la Constitución, a la vez que fue adoptada en el marco de su autonomía e independencia, reconocidas en el artículo 201° del texto constitucional.

74. Por ello, el segundo párrafo del artículo 24° del Nuevo Código resulta contrario a los artículos 201° y 202° de la Constitución.

### **5.6. Los artículos 26° y 64° del Nuevo Código Procesal Constitucional vulneran el artículo 139°, incisos 2 y 6, de la Constitución, que reconoce el derecho al debido proceso y a la pluralidad de instancias**

75. El Nuevo Código Procesal Constitucional establece, en el segundo párrafo del artículo 26°, que la decisión que dispone la actuación inmediata de sentencia estimatoria es inimpugnable y mantiene su vigencia hasta el final del proceso. Al respecto señala:

#### **“Artículo 26. Actuación de la sentencia**

[...]

La resolución que ordena la actuación inmediata de sentencia es inimpugnable y mantiene su vigencia hasta que se emita resolución última y definitiva que pone fin al proceso”.

76. Por su parte, el artículo 64°, segundo párrafo, establece que en un proceso de hábeas data, el requerimiento judicial que realiza el juez para que el demandado cumpla con la entrega de la información solicitada antes de que emita sentencia, tiene el carácter de inimpugnable. Al respecto señala:

#### **“Artículo 64. Requerimiento judicial**

[...]

El demandado está en la obligación de cumplir con el requerimiento al momento de contestar la demanda. Puede oponerse al requerimiento judicial si considera que la información no puede divulgarse por impedimento de ley. El juez resuelve en la audiencia única dando al demandado un plazo de tres días para cumplir con el requerimiento si considera que lo solicitado es imprescindible para sentenciar. Esta decisión es inimpugnable” (subrayado fuera del texto original).

77. Al respecto, el Tribunal Constitucional, en los fundamentos 2 y 3 de la sentencia expedida en el expediente N.º 5654-2015-PHC/TC, se pronuncia sobre el derecho de acceso a los recursos, en los términos siguientes:

“2. El Tribunal Constitucional ha establecido que el derecho de acceso a los recursos constituye un elemento conformante del derecho al debido proceso, derivado del principio de pluralidad de instancia (artículo 139, inciso 6, de la Constitución).



PERÚ

Ministerio  
de Justicia  
y Derechos Humanos

Procuraduría  
General del Estado

Procuraduría Pública  
Especializada en Materia  
Constitucional

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

3. El ejercicio de dicho derecho supone la utilización de los mecanismos que ha diseñado el legislador para que los justiciables puedan cuestionar las diversas resoluciones expedidas por el órgano jurisdiccional. Ciertamente, no incluye la posibilidad de recurrir todas las resoluciones que se emitan dentro del proceso, sino solo aquellas previstas en la legislación procesal pertinente, garantizando que las partes tengan la oportunidad de que lo resuelto por un órgano jurisdiccional sea revisado por él mismo o por uno superior a él, según el recurso empleado.”

78. Asimismo, en el fundamento 7 de la sentencia recaída en el expediente N.º 2198-2014-PA/TC, respecto al rol del legislador en cuanto a la configuración legal del derecho de acceso a los recursos, he referido lo siguiente:

“La exigencia de que el derecho a la pluralidad de la instancia sea concretado a través de la presentación de los medios impugnatorios pertinentes y con los requisitos que la ley establezca para su formulación, viene dada por la característica asignada a este derecho como un derecho de configuración legal. Ello porque, aunque la posibilidad de revisión judicial tiene un contenido esencial que no puede ser desnaturalizado por el legislador (Cfr. Sentencia emitida en el Expediente 4235-2010-PHC/TC, fundamento 12), es este quien debe completar la delimitación del derecho, a través del establecimiento de los supuestos de procedencia, requisitos y formas de presentación, los cuales deben ser, por supuesto, formulados de un modo razonable (Cfr. Sentencia recaída en el \ Expediente 2964-2011-PHC/TC, fundamento 16).”

79. En ese sentido, los extremos de los artículos 26º y 64º. que prescriben el carácter inimpugnable de dos decisiones jurisdiccionales, adoptadas a discrecionalidad del juzgador, deberían haberse establecido dentro de los parámetros de la razonabilidad, en atención a que lo que se decida puede involucrar consecuencias delicadas como anulaciones de procesos (penales, civiles, administrativos) o entrega de información sensible, reservada o que se encuentre dentro de las prohibiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

80. Sin embargo, los extremos de los artículos cuestionados no se ajustan al parámetro de razonabilidad exigido por el Tribunal; por lo que es claro que devienen en inconstitucionales, al privar a los justiciables de un mecanismo que les permita cuestionar las decisiones jurisdiccionales que consideran que les genera perjuicio.

81. En ese sentido, los artículos cuestionados afectan el derecho de acceso al recurso, que forma parte del derecho al debido proceso y del derecho a pluralidad de instancias, reconocidos en el artículo 139º, incisos 2 y 6, de la Constitución.

*“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S.026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: [https://sgd.minjus.gob.pe/qesdoc\\_web/login.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/qesdoc_web/login.jsp) e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o [https://sgd.minjus.gob.pe/qesdoc\\_web/verifica.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/qesdoc_web/verifica.jsp) e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”*



PERÚ

Ministerio  
de Justicia  
y Derechos Humanos

Procuraduría  
General del Estado

Procuraduría Pública  
Especializada en Materia  
Constitucional

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

## **5.7. Las normas del Nuevo Código Procesal Constitucional sobre las votaciones en el Tribunal Constitucional respecto al proceso competencial vulneran los artículos 201º y 202º, inciso 3, de la Constitución**

82. Con relación al proceso competencial, el Nuevo Código establece las siguientes disposiciones referidas a la votación que debe alcanzarse en el Tribunal Constitucional para adoptar determinadas decisiones:

- i. Para la aprobación de la medida cautelar, señala que se requiere cinco (5) votos conformes (artículo 110º).
- ii. Para declarar la inadmisibilidad de la demanda, señala que se requiere cinco (5) votos conformes (artículo 111º).
- iii. Respecto a la sentencia, señala que la misma se obtiene con cinco (5) votos conformes (artículo 112º).

83. El anterior Código no contemplaba disposición alguna sobre las votaciones al interior del Tribunal Constitucional respecto al proceso competencial. Tampoco la actual ley orgánica de esta institución establece alguna regla específica al respecto.

### **5.7.1 Número de votos respecto a las medidas cautelares en los procesos competenciales**

84. En la práctica, la única medida cautelar aprobada por el Tribunal Constitucional fue en el marco de un proceso competencial iniciado por el Poder Ejecutivo contra el Poder Judicial respecto al uso de la reserva de contingencia para el pago de remuneraciones a magistrados. En este caso, la decisión del Tribunal, que concedió parcialmente la medida cautelar solicitada, fue adoptada con el voto favorable de seis (6) magistrados<sup>18</sup>.

85. En consecuencia, a la fecha, el tema de las votaciones sobre medidas cautelares no ha dado lugar a algún tipo de controversia o problema jurídico concreto.

86. Dado que no existe una tendencia ni un problema identificado en cuanto a los votos empleados por el Tribunal para aprobar una medida cautelar en un proceso competencial, no existe una justificación para que el legislador establezca, mediante una modificación al Código Procesal Constitucional, una votación de cinco (5) votos conformes.

87. La ausencia de datos empíricos que justifiquen una reforma lleva a concluir que el objetivo es colocar una valla alta para que el Tribunal no pueda aprobar medidas cautelares en escenarios en donde la tendencia de la votación al interior del colegiado, para casos particularmente importantes, sea de cuatro a tres, como ha ocurrido en recientes

---

<sup>18</sup> Resolución del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 2-2013-PCC/PC, de fecha 21 de mayo de 2013.

*“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S.026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: [https://sgd.minjus.gob.pe/qesdoc\\_web/login.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/qesdoc_web/login.jsp) e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o [https://sgd.minjus.gob.pe/qesdoc\\_web/verifica.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/qesdoc_web/verifica.jsp) e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”*



PERÚ

Ministerio  
de Justicia  
y Derechos Humanos

Procuraduría  
General del Estado

Procuraduría Pública  
Especializada en Materia  
Constitucional

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

pronunciamientos sobre el fondo de la controversia en materias particularmente delicadas, como se expone en a continuación.

### 5.7.2 Número de votos respecto al fondo de la controversia en los procesos competenciales

88. Respecto a las votaciones para emitir sentencias sobre el fondo en los procesos competenciales, el Tribunal ha tomado decisiones en base a cuatro (4) votos conformes. Al respecto se pueden citar los siguientes casos:

- i. *Proceso competencial sobre resoluciones judiciales que otorgaban permisos de pesca*: En este proceso, el Tribunal Constitucional declaró fundada la demanda competencial interpuesta por el Poder Ejecutivo contra el Poder Judicial. Votaron a favor de la demanda cuatro (4) magistrados, mientras que tres (3) se pronunciaron por declararla improcedente<sup>19</sup>.
- ii. *Proceso competencial sobre resoluciones judiciales en materia de reincorporación, otorgamiento de beneficios y ascensos a los miembros de la Policía Nacional del Perú*: En este proceso, el Tribunal Constitucional declaró fundada la demanda competencial interpuesta por el Poder Ejecutivo contra el Poder Judicial. Votaron a favor de la demanda cuatro (4) magistrados, mientras que dos (2) se pronunciaron por declararla improcedente y uno (1) por declararla infundada<sup>20</sup>.
- iii. *Proceso competencial sobre la disolución del Congreso*: En este proceso, el Tribunal Constitucional declaró infundada la demanda competencial interpuesta contra el Poder Ejecutivo. Votaron en contra de la demanda cuatro (4) magistrados, mientras que tres (3) se pronunciaron por declararla fundada<sup>21</sup>.

89. En este sentido, dado que existe una tendencia adoptada por el Tribunal Constitucional, a través de su jurisprudencia, con relación al número de votos necesarios para emitir sentencia sobre el fondo en un proceso competencial (cuatro votos conformes para declarar fundada o infundada una demanda), que le ha permitido pronunciarse sobre las controversias puestas a su conocimiento, resolviendo conflictos competenciales entre órganos constitucionales y estableciendo importantes criterios de interpretación, no corresponde que el legislador modifique mediante una ley dicha tendencia constante y uniforme en el Tribunal Constitucional, menos a través de una reforma al Código Procesal Constitucional. Hacerlo implica un acto contrario a la autonomía e independencia reconocida al Tribunal en el artículo 201° de la Constitución, garantizada por su actual ley

<sup>19</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 5-2016-PCC/PC, de fecha 25 de julio de 2019 y publicada en el diario oficial “El Peruano” el 14 de setiembre de 2019.

<sup>20</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 2-2018-PCC/PC, de fecha 16 de julio de 2020 y publicada en el diario oficial “El Peruano” el 13 de febrero de 2021.

<sup>21</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 6-2019-PCC/PC, de fecha 14 de enero de 2020 y publicada en el diario oficial “El Peruano” el 2 de noviembre de 2020.

“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S.026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/login.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp) e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/verifica.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp) e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”



PERÚ

Ministerio  
de Justicia  
y Derechos Humanos

Procuraduría  
General del Estado

Procuraduría Pública  
Especializada en Materia  
Constitucional

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

orgánica; un acto contrario al cumplimiento de los objetivos del proceso competencial, reconocido en el artículo 202º, inciso 3º de la Constitución; a la vez que una infracción por la forma -como se indicó de forma previa- del artículo 106º del texto constitucional. Por ello, los artículos 110º, 111º y 112º del Nuevo Código son inconstitucionales.

#### **POR LO EXPUESTO:**

Solicito admitir la demanda de inconstitucionalidad, continuar el proceso conforme a las disposiciones del Nuevo Código Procesal Constitucional y declararla fundada en todos sus extremos.

#### **PRIMER OTROSÍ: ANEXOS**

Adjunto a la demanda los siguientes anexos:

- 1-A Copia simple del Documento Nacional de Identidad de Luis Alberto Huerta Guerrero.
- 1-B Copia simple de la Resolución Suprema N° 24-2017-JUS, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 2 de febrero de 2017, mediante la cual se designa a Luis Alberto Huerta Guerrero como Procurador Público Especializado en Materia Constitucional.
- 1-C Papeleta Electrónica de colegiatura y habilitación de Luis Alberto Huerta Guerrero (Registro CAL N.º 41824).
- 1-D Copia simple de la Ley N° 31307, publicada en el diario oficial “El Peruano” el 23 de julio de 2021.
- 1-E Constancia expedida por el secretario del Consejo de Ministros que certifica la aprobación -en su sesión extraordinaria del 23 de julio de 2021- de la autorización para la interposición de la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley N° 31307.
- 1-F Copia de la Resolución Ministerial N° 140-2021-JUS, de fecha 23 de julio de 2021, expedida por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, mediante la cual se delega representación procesal a la Procuraduría Pública Especializada en Materia Constitucional.
- 1-G Observaciones del Poder Ejecutivo a la Autógrafa de ley, puesta en conocimiento del Congreso a través del Oficio N° 404-2021-PR, de fecha 2 de julio de 2021.

#### **SEGUNDO OTROSÍ: DELEGACIÓN DE REPRESENTACIÓN**

Delego representación en Jorge Luis Palacios Palacios (Registro CAL N.º 65928), Aldo Zela Villegas (Registro CAL N.º 40433) y Lizbeth Yvonne Esteba Gutiérrez (Registro CAA N° 8689), para que en virtud del Decreto Legislativo N.º 1326 representen a esta Procuraduría en el presente proceso.

*“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S.026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/login.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp) e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/verifica.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp) e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”*



PERÚ

Ministerio  
de Justicia  
y Derechos Humanos

Procuraduría  
General del Estado

Procuraduría Pública  
Especializada en Materia  
Constitucional

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

### **TERCER OTROSÍ: AUTORIZACIÓN**

Autorizo a Javier Efraín Regalado Mejía (DNI N.º [REDACTED]), Carmen Johana Limaylla Cárdenas (DNI N.º [REDACTED]) y Fiama Lucía Gamboa Huamán (DNI N.º [REDACTED]) para efectos de recabar y tramitar copias certificadas, oficios, exhortos, partes y otros en el presente proceso.

Lima, 26 de julio de 2021

---

**LUIS ALBERTO HUERTA GUERRERO**

Procurador Público Especializado en Materia Constitucional  
Registro CAL N° 41824

*“Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la tercera Disposición Complementaria final del D.S.026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/login.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/login.jsp) e ingresando el Tipo de Documento, Número y Rango de Fechas de ser el caso o [https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc\\_web/verifica.jsp](https://sgd.minjus.gob.pe/gesdoc_web/verifica.jsp) e ingresando Tipo de Documento, Número, Remitente y Año, según corresponda.”*