



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 954/2021

Caso del Nuevo Código Procesal Constitucional | 1

Expedientes 00025-2021-PI/TC y 00028-2021-PI/TC (acumulados)

RAZÓN DE RELATORÍA

En la sesión de Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 23 de noviembre de 2021, se reunieron los magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera a efectos de pronunciarse sobre las demandas de inconstitucionalidad que dieron origen a los Expedientes 00025-2021-PI/TC y 00028-2021-PI/TC (acumulados).

La votación fue la siguiente:

- Los magistrados Ledesma (ponente), Miranda y Espinosa-Saldaña (con fundamento de voto) votaron por declarar: 1) fundada la demanda y, en consecuencia, inconstitucional la Ley 31307, que aprueba el Nuevo Código Procesal Constitucional; y 2) disponer una *vacatio sententiae* hasta el 15 de junio de 2022, fecha en que vence la segunda legislatura del periodo anual de sesiones 2021-2022.
- Los magistrados Ferrero, Blume y Sardón votaron de manera conjunta por declarar infundada la demanda.

Estando a la votación descrita, y al no haberse alcanzado cinco votos conformes para declarar la inconstitucionalidad de la Ley 31307, corresponde declarar **INFUNDADAS** las demandas, conforme a lo previsto en el artículo 5, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que la presente razón encabeza los votos antes referidos, y que los magistrados intervinientes en el Pleno firman digitalmente al pie de esta razón en señal de conformidad.

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator

SS.

LEDESMA NARVÁEZ
FERRERO COSTA
MIRANDA CANALES
BLUME FORTINI
SARDÓN DE TABOADA
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



**VOTO DE LOS MAGISTRADOS LEDESMA NARVÁEZ, MIRANDA
CANALES Y ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

TABLA DE CONTENIDOS

Norma impugnada	Parámetro de control
Ley 31307	Constitución Política del Perú - Artículos 2, incisos 2 y 4; 43, 45, 103, 105, 106, 139, incisos 2, 3, 6 y 14; 158, 200, incisos 1, 2, 3 y 6; 201, 202 y 203, inciso 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos - Artículos 7, inciso 6, y 25

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

B-1. DEMANDA

B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

II. FUNDAMENTOS

§1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSI A

§2. ANÁLISIS DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMAL DE LA LEY 31307

§3. SOBRE LOS EFECTOS DE LA PRESENTE SENTENCIA

III. FALLO



I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 26 de julio de 2021, el Colegio de Abogados de La Libertad interpuso demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 31307 (Expediente 00025-2021-PI/TC), argumentando que los artículos III del Título Preliminar, 5, 6, 23, inciso a), 24 y 37, inciso 8), así como la primera, cuarta y quinta disposiciones complementarias finales del Nuevo Código Procesal Constitucional (en adelante, NCPConst.) son inconstitucionales por cuanto vulneran los artículos 2, incisos 2 y 24, 45, 103, 139, incisos 2 y 14, 158, 201 y 203, inciso 2 de la Constitución.

El Poder Ejecutivo, mediante escrito de fecha 26 de julio de 2021, presentó demanda de inconstitucionalidad contra la misma ley (Expediente 00028-2021-PI/TC). Alega, que la totalidad de la Ley 31307 incurre en inconstitucionalidad por la forma; en tanto que los artículos III y VI del Título Preliminar, 5, 6, 21, 23, inciso a), 24, 26, 29, 37, inciso 8), 64, 102, 103, 107, 110, 111, 112, así como la Cuarta Disposición Complementaria Final son inconstitucionales por el fondo, toda vez que contravienen los artículos 2, inciso 2, 43, 105, 106, 139, incisos 2, 3, 6 y 14, 200, incisos 1, 2, 3 y 6, 201 y 202 de la Constitución, así como los artículos 7, inciso 6, y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante CADH).

Mediante auto de fecha 3 de agosto de 2021, el Tribunal Constitucional, invocando el artículo 113 del Código Procesal Constitucional, resolvió la acumulación de los expedientes 0025-2021-PI/TC y 0028-2021-PI/TC.

Por su parte, con fecha 7 de octubre de 2021, el Congreso de la República contesta las demandas negándolas y contradiciéndolas en todos sus extremos.

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

Las partes demandantes presentan una serie de argumentos a fin de sustentar la inconstitucionalidad de la norma impugnada y que, a manera de resumen, se presentan a continuación:

B-1. DEMANDAS

Expediente 0025-2021-PI/TC (Colegio de Abogados de La Libertad)

Los argumentos expuestos en la demanda presentada por el Colegio de Abogados de La Libertad son los siguientes:

- El artículo III del Título Preliminar y la Cuarta Disposición Final de la Ley 31307 afectan el principio de igualdad, por cuanto establecen un tratamiento normativo diferenciado no justificado al eximir del principio de gratuidad que rige a los procesos



de tutela de derechos fundamentales a las personas jurídicas que promueven procesos de amparo contra resoluciones judiciales.

- Al respecto, el colegio demandante señala que la ley está distinguiendo donde la Constitución no lo hace. Asimismo, refiere que dichas normas buscan desincentivar a las personas jurídicas a presentar sus amparos, con lo cual también terminan vulnerando su derecho de acceso a la justicia en condiciones de igualdad.
- Los artículos 23, inciso a) y 37, inciso 8) del NCPConst., a juicio del demandante, también afectan el principio de igualdad al permitir que, en el marco de los procesos de habeas corpus, solo sea el demandante quien pueda solicitar informe oral en segunda instancia. Lo que, a su vez, vulneraría el derecho a la defensa del demandado.
- Por otro lado, el recurrente sostiene que debe declararse la inconstitucionalidad del artículo 5 de la nueva ley adjetiva en el extremo que dispone que en los procesos de amparo contra resoluciones judiciales no se notifique de la demanda a los jueces emplazados, ya que con esto se les priva de poder ejercer su derecho a la defensa.
- En esa línea, refiere que tal medida también resulta contraria al artículo 8, numeral 2.b de la CADH que reconoce como parte de las garantías que integran el debido proceso, el derecho de un procesado o demandado, en cualquier proceso o procedimiento, a conocer los términos de una imputación o demanda realizada en su contra.
- Para el Colegio de Abogados de La Libertad los artículos 6 y 24 de la Ley 31307 son inconstitucionales porque crean la obligación en los jueces de admitir todas las demandas de tutela de derechos, incluso, las manifiestamente improcedentes; y, asimismo, porque al condicionar al Tribunal Constitucional para que admita todos los recursos de agravio constitucional, limita su facultad jurisdiccional de evaluar la procedencia de dicho recurso.
- Según indica, tales medidas impiden a los jueces del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional aplicar causales de improcedencia frente a demandas manifiestamente improcedentes, ya sea porque los hechos no están vinculados con el contenido constitucional de los derechos invocados, porque hay vías igualmente satisfactorias para la tutela de los derechos invocados en las demandas, porque la lesión al momento de presentarse la demanda devino en irreparable, porque no se agotaron las vías previas o se acudió a otro proceso constitucional, o porque el plazo para interponer la demanda ha prescrito.
- Asimismo, refiere que a consecuencia de lo dispuesto en los citados artículos 6 y 24 se estaría dejando sin efecto dos precedentes constitucionales vinculantes del Tribunal Constitucional, como son los establecidos en los casos Elgo Ríos (STC 02383-2013-PA) y Vásquez Romero (STC 00987-2014-PA).



- En consecuencia, considera que dichas normas vulneran los artículos 45, 139, inciso 2 y 201 de la Constitución en tanto afectan los principios de separación de poderes, independencia judicial y autonomía del Tribunal Constitucional.
- De otro lado, el demandante también señala que el artículo 98 del NCPConst. vulnera la independencia y autonomía constitucionalmente reconocidas al Fiscal de la Nación (artículo 158), así como la legitimidad activa expresamente atribuida para promover demandas de inconstitucionalidad (artículo 203, inciso 2), al exigirle que para este efecto en específico cuente con el acuerdo de la Junta de Fiscales Supremos.
- Invoca también la inconstitucionalidad de la primera y quinta disposiciones complementarias finales de ley procesal impugnada, pues disponen la entrada en vigencia del NCPConst. al día siguiente de su publicación y prevén la aplicación inmediata de las normas procesales que contiene. Considera el colegio demandante que al no haberse contemplado un necesario periodo de *vacatio legis*, esta medida resulta contraria a los artículos 2, inciso 24 y 103 de la Constitución.
- En tal sentido, refiere el Colegio de Abogados de La Libertad que esta situación sería vulneratoria del principio de seguridad jurídica toda vez que el cambio normativo, al ser inmediato, lesiona las dimensiones de previsibilidad de la actuación de los órganos jurisdiccionales y previsión de consecuencias.

Expediente 0028-2021-PI/TC (Poder Ejecutivo)

En la demanda interpuesta por el Poder Ejecutivo, el Procurador Público Especializado en Materia Constitucional presenta los siguientes argumentos:

- Las normas del NCPConst. resultan inconstitucionales por razones de forma al contravenir los artículos 105, 106, 200 y 201 de la Constitución.
- En ese sentido, señala que 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 105) 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 ejercida 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.
- Refiere que, sin embargo, para la aprobación de la cuestionada Ley 31307 se transgredieron determinados requerimientos de forma, tales como no haber respetado la excepcionalidad de exonerar del dictamen de la Comisión respectiva a las observaciones formuladas a la Autógrafa de Ley por el Poder Ejecutivo, así como no haber desarrollado un debido debate en el Pleno del Congreso sobre las mismas. Por ello, considera que el



procedimiento seguido para su aprobación resulta contrario al artículo 105 de la Constitución y a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

- Por otro lado, alega que la estructura y funcionamiento del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial, así como los procesos constitucionales, corresponde ser regulados mediante leyes diferentes. Refiere que si bien la ley mediante la cual se regulan tales materias tiene la característica de ser ley orgánica, obedecen a temáticas distintas y el debate parlamentario en torno a su contenido debe darse por separado. Ello evita que, como ha sucedido con la ley cuestionada, bajo el argumento de regular procesos constitucionales, se establezcan normas que debiliten la labor del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial.
- Así, por ejemplo, los artículos 102, 103 y 107 del Nuevo Código establecen las distintas votaciones que deben alcanzarse en el Tribunal Constitucional al tramitarse resolverse un proceso de inconstitucionalidad.
- Señala al respecto que desde el año 1982 el legislador ha optado por establecer algunas reglas sobre la votación en el Tribunal Constitucional en su ley orgánica, y no en la legislación sobre procesos constitucionales, precisamente porque 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.
- Por ende, no corresponde que en el NCPCConst. 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.
- En tal sentido, considera que los artículos 102, 103 y 107 del Nuevo Código resultan contrarios a los artículos 106 y 201 de la Constitución. Asimismo, resultan inconstitucionales, por las mismas razones, los artículos 110, 111 y 112 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, opina que 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.
- En atención a ello, argumenta que no corresponde que la Ley 31307 establezca normas sobre las votaciones por parte del Pleno del Tribunal Constitucional en sus artículos 102, 103, 107, 110, 111 y 112, en tanto resultan contrarios a los artículos 106 y 201 de la Constitución.
- Ahora bien, a criterio del Procurador Público Especializado en Materia Constitucional, el NCPCConst. también incurre en inconstitucionalidad por el fondo.



- Así, señala que los artículos III del Título Preliminar; 23, inciso a); 37, inciso 8) y la Cuarta Disposición Complementaria Final vulneran el derecho de igualdad recogido en el artículo 2, inciso 2 de la Constitución, toda vez que precisan, por un lado, medidas diferentes para las personas jurídicas cuando demandan en amparo contra resoluciones judiciales, y, de otro lado, porque fijan reglas distintas para las partes en la tramitación del recurso de apelación en el marco del proceso de habeas corpus.
- Al respecto, señala que de los antecedentes de la Ley 31307 no se advierte una justificación objetiva y razonable que habilite las citadas diferencias. En este sentido, agrega que 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; y tampoco se cumple para los demandados en un proceso de hábeas corpus, que no pueden solicitar la realización de una audiencia en la tramitación del recurso de apelación.
- El demandante alega también que los artículos 3 y 29 del NCPCConst. vulneran los artículos 139, inciso 3 y 200, inciso 1 de la Constitución, así como el artículo 7, inciso 6 de la CADH.
- Señala que 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.
- Considera que esta modificación 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 más 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.
- Por tanto, este cambio legislativo supone una 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.
- Para el Procurador Público Especializado en Materia Constitucional los artículos 5 y 21 de la Ley 31307 trasgreden el derecho a la defensa establecido en el artículo 139, inciso 14 de la Constitución.
- Al respecto, refiere que 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 del que forman parte. De ahí que cuando el segundo párrafo del artículo 5 del Nuevo Código



prohíbe la notificación y emplazamiento de la demanda constitucional a los jueces o magistrados que expidieron la resolución judicial que se cuestiona en dicho proceso, les niega 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.

- Asimismo, advierte que el primer párrafo del citado artículo 21 establece que la interposición de los medios impugnatorios, con excepción de la queja, no requieren fundamentación. Alega que esto suscita una situación de indefensión porque impide que se conozcan los argumentos de una de las partes al impugnar, perjudicándose la defensa respectiva en la instancia revisora. Por ello, el artículo 21 del Nuevo Código afecta también el derecho de defensa reconocido en el inciso 14 del artículo 139 de la Constitución.
- El demandante alega que el artículo 6 de la cuestionada Ley 31307 vulnera los artículos 43 y 139, inciso 2 de la Constitución, así como el artículo 25 de la CADH, que garantizan la independencia y autonomía de los órganos jurisdiccionales del Estado.
- Como se sabe, mediante el citado artículo 6 se prohíbe a los jueces constitucionales rechazar de plano las demandas de tutela de derechos fundamentales. Esta prohibición afecta al 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.
- 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 25398, y fue mantenida en el anterior Código Procesal Constitucional, habiéndose 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.
- 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.
- 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 CADH, que reconoce el derecho a la protección judicial de los derechos fundamentales.

- Por otra lado, señala que cuando el segundo párrafo del artículo 24 de la Ley 31307 establece como regla la convocatoria obligatoria para la vista de la causa en el Tribunal Constitucional respecto a los recursos de agravio constitucional, vulnera los artículos 201 y 202 de la Constitución que reconocen la autonomía e independencia del órgano supremo de interpretación.
- Al respecto, alega que 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.
- El demandante argumenta que los artículos 26 y 64 del NCPConst. que prescriben, respectivamente, el carácter inimpugnable de la resolución judicial que ordena la actuación inmediata de sentencia y de la que otorga un plazo adicional para que se cumpla con el requerimiento judicial, 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.
- Por ello, sostiene que los artículos cuestionados devienen en inconstitucionales al privar a los justiciables de un mecanismo que les permita cuestionar las decisiones jurisdiccionales que consideran que les generan perjuicios, afectando de esta manera el derecho de acceso al recurso, que forma parte del derecho al debido proceso y del derecho a la pluralidad de la instancia, reconocidos en el artículo 139, inciso 6 de la Constitución.
- Finalmente, el Procurador Público Especializado en Materia Constitucional advierte que, a diferencia de lo regulado en el anterior Código Procesal Constitucional, la Ley 31307 cuestionada sí establece la votación que debe alcanzarse al interior del Tribunal Constitucional en el marco de los procesos competenciales para aprobar una medida cautelar, la admisibilidad de la demanda y la sentencia.
- Al respecto, el demandante refiere 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, por lo que no existe una justificación para que el legislador establezca, mediante una modificación al Código Procesal Constitucional, una votación de cinco (5) votos conformes. 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 pronunciamientos sobre el fondo de la controversia en materias particularmente delicadas.

- Asimismo, señala que dada la existencia de 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 orgánica; así como un acto contrario al cumplimiento de los objetivos del proceso competencial, reconocido en el artículo 202, inciso 3 de la Constitución. Por ello, considera que los artículos 110, 111 y 112 del Nuevo Código son inconstitucionales.

B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

Los argumentos expuestos en la contestación de las demandas son los siguientes:

- Se alega que no existe inconstitucionalidad por la forma en tanto se han cumplido todos los requisitos establecidos para la creación y promulgación de la Ley 31307, por lo que no se habría configurado un quebrantamiento del procedimiento legislativo previsto en la Constitución y en el Reglamento del Congreso para su aprobación.
- En tal sentido, se señala que la Junta de Portavoces se encuentra legalmente facultada para realizar exoneraciones de trámites en el procedimiento legislativo. Se alega que la constitucionalidad de la mencionada potestad ha sido ratificada por el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia (Caso de la Ley que regula el gasto de la publicidad estatal y Caso de la Ley de Cementerios y Servicios Funerarios).
- En cuanto a los argumentos de los demandantes sobre la presunta inconstitucionalidad por el fondo, en particular, sobre la supuesta vulneración del principio de igualdad y a propósito de lo establecido en el artículo III del Título Preliminar y en la Cuarta Disposición Complementaria Final del NCPCConst., el demandado manifiesta que no es posible sostener que la situación de las personas naturales que actúan como demandantes en procesos constitucionales contra resoluciones judiciales es equiparable a la situación de las personas jurídicas que actúan como demandantes en dichos procesos.
- Sostiene que, en la mayoría de causas, las personas jurídicas pretenden buscar tutela para sus derechos patrimoniales, soslayando una de las finalidades esenciales de un proceso constitucional excepcional y urgente, que es la tutela de los derechos de la persona humana.



- En tal sentido, enfatiza que los objetivos perseguidos por el artículo III del Título Preliminar y la Cuarta Disposición Complementaria Final no son otros que dar cumplimiento al encargo constitucional hecho al legislador de acuerdo a lo establecido en el inciso 16) del artículo 139 de la Constitución y establecer una medida de discriminación positiva en favor de las personas naturales que actúen como demandantes en procesos constitucionales.
- En esa misma línea, señala que el trato diferenciado otorgado a la parte demandante en el proceso de habeas corpus conforme establecen los artículos 23, inciso a) y 37, inciso 8) del NCPConst., obedece a la situación no equiparable respecto de la parte demandada, así como también responde a la necesidad de tutela urgente de los derechos protegidos en dicho proceso, la misma que encuentra sustento en el artículo 25 de la CADH.
- Respecto a la alegada vulneración del derecho a la protección judicial de la libertad física y otros derechos a través del proceso de habeas corpus, el Procurador de la parte demandada señala que en un proceso de inconstitucionalidad no se examina la conveniencia u oportunidad de las medidas legislativas que se cuestionan ya que en este proceso constitucional no realiza un control político, sino un control jurisdiccional.
- Sobre la competencia reconocida a los jueces constitucionales para conocer las demandas de habeas corpus en virtud de lo establecido en el artículo 29 del NCPConst., contrario a lo señalado por los demandantes en el sentido de que esta disposición legal vulneraría el derecho a la protección judicial de la libertad física y otros derechos dado que se generaría una sobrecarga procesal, la parte demandada considera que la disposición legal referida no vulnera los derechos mencionados.
- Así también, alega que el artículo 5 del NCPConst. no afecta el derecho de defensa de los jueces, ya que es al Procurador Público a cargo de los asuntos judiciales del Poder Judicial a quien le corresponde apersonarse a los procesos donde los jueces son parte emplazada y, además, porque de las propias resoluciones cuestionadas se pueden apreciar los argumentos de dichos órganos jurisdiccionales. Refiere en este sentido que el Tribunal Constitucional ya se ha pronunciado en la sentencia recaída en el Expediente 0003-2005-AI, estableciendo que no se atenta contra el derecho de defensa de los jueces.
- Asimismo, resalta que en la jurisprudencia constitucional (Expedientes 03707-2009-PA/TC, 00092-2012-PA/TC, 08439-2013-PHC/TC, 07717-2013-PA/TC, 05580-2009-PA/TC y 06413-2013-PA/TC, entre otros) no se considera afectado el derecho de defensa de los jueces del Poder Judicial que no participaron directamente en los procesos constitucionales contra resoluciones judiciales.
- De otro lado, argumenta que el artículo 21 no atenta contra el derecho de defensa al establecer como regla general que los medios impugnatorios no requieren ser fundamentados al momento de su interposición, ello, porque en la tramitación de los recursos se establece la realización de un acto procesal (vista de la causa) en la instancia



superior, en el cual se podrán conocer los argumentos de la parte impugnante y contradecirlos.

- Asimismo, refiere que la obligatoriedad de la celebración de la vista de la causa en la tramitación del recurso de agravio constitucional no impide al Tribunal Constitucional que ejerza libremente las acciones necesarias para el cumplimiento de sus competencias.
- En relación a la supuesta inconstitucionalidad del artículo 6 que establece la prohibición de rechazar liminarmente los procesos de tutela de derechos fundamentales y, en torno al cual los demandantes alegan que atenta contra los principios de separación de poderes, independencia judicial y autonomía del Tribunal Constitucional, la parte demandada señala que los artículos 43, 102, 106 y 200 de la Constitución, así como los criterios establecidos en la STC 00006-2018-PI (Caso cuestión de confianza y crisis total del gabinete), garantizan al Congreso de la República su competencia para regular los procesos constitucionales.
- Refiere que las competencias de los poderes y órganos constitucionales autónomos deben estar orientadas al cumplimiento de los deberes primordiales del Estado, siendo uno de ellos, de acuerdo a lo establecido en el artículo 44 de la Constitución, garantizar la plena vigencia de los derechos humanos.
- Por ello, considera que el artículo 6 del NCPCConst. ha sido regulado atendiendo a las potestades constitucionalmente conferidas al Congreso de la República y con la finalidad de garantizar la plena vigencia de los derechos fundamentales de los justiciables, tal como se infiere de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 7271/2020-CR y del Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 3478/2018-CR, 3754/2018-CR y 7271/2020-CR.
- Asimismo, alega que el artículo 6 no atenta contra el principio de independencia judicial, debido a que la prohibición de rechazo liminar no puede ser entendida como el ejercicio de influencias sobre decisiones judiciales ni como un medio para lograr que tales decisiones dependan de la voluntad de otros poderes públicos.
- De otro lado, para desvirtuar la inconstitucionalidad invocada del artículo 98 del NCPCConst., conforme al cual el Fiscal de la Nación requiere del acuerdo de la Junta de Fiscales Supremos para la interposición de una demanda de inconstitucionalidad, la parte demandada expuso un análisis de proporcionalidad sobre esta medida.
- Respecto a la supuesta vulneración de los derechos al debido proceso y a la pluralidad de la instancia a propósito de la regulación establecida en los artículos 26 y 64 del NCPCConst., el Procurador de la parte demandada rechaza la alegada inconstitucionalidad sosteniendo que las mencionadas disposiciones legales no establecen la inimpugnabilidad de resoluciones que ponen fin a la instancia, sino de otras resoluciones que se encuentran dentro de los supuestos en los que el legislador puede decidir si cabe o no impugnación.



- Señala por otro lado que las disposiciones del NCPCConst. referidas a la cantidad de votos requeridos para aprobar la medida cautelar (artículo 110), la inadmisibilidad de la demanda (artículo 111) y la sentencia en el proceso competencial (artículo 112) se encuentran dentro de las materias que pueden ser reguladas mediante ley orgánica.
- Finalmente, advierte que el anterior Código Procesal Constitucional contenía una disposición similar a la Primera Disposición Complementaria Final del NCPCConst. referida a la aplicación inmediata de las normas procesales. Al respecto, recuerda que en su oportunidad el Tribunal Constitucional consideró la pertinencia de no aplicar las nuevas reglas procesales a algunos casos en particular con el propósito de optimizar la garantía de los derechos fundamentales.

II. FUNDAMENTOS

§1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA

1. La Ley 31307, ley que aprueba el Nuevo Código Procesal Constitucional, publicada el 23 de julio de 2021 en el diario oficial *El Peruano*, ha sido impugnada, tal como se ha señalado, por el Colegio de Abogados de La Libertad (Expediente 0025-2021-PI) y por el Poder Ejecutivo (Expediente 0028-2021-PI/TC).
2. De los argumentos expuestos por dichos recurrentes en los escritos de sus demandas, las mismas que han sido acumuladas por este Colegiado de conformidad con el artículo 113 del Código Procesal Constitucional vigente, se advierte que en el presente caso se llevará a cabo, en primer término, un control de constitucionalidad formal, es decir, un análisis de constitucionalidad del procedimiento legislativo que concluyó con la aprobación de la cuestionada Ley 31307; así como también un control de constitucionalidad material, el mismo que tiene por objeto analizar la validez constitucional de las siguientes disposiciones contenidas en el NCPCConst. impugnado:
 - Artículo III del Título Preliminar, en el extremo que exonera de la gratuidad que rige a la tramitación de los procesos constitucionales cuando estos sean promovidos por personas jurídicas contra resoluciones judiciales;
 - Artículo VI del Título Preliminar, que establece que para crear, modificar, apartarse o dejar sin efecto un precedente vinculante se requiere del voto conforme de cinco magistrados que integren el Tribunal Constitucional;
 - Artículo 5, en el extremo que dispone que en los procesos constitucionales contra resolución judicial no se notifique ni se emplace con la demanda a los jueces o magistrados del Poder Judicial;
 - Artículo 6, que establece la prohibición de rechazar liminarmente los procesos de tutela de derechos fundamentales;
 - Artículo 21, que elimina el requisito de fundamentación de los medios impugnatorios para su interposición, a excepción de la queja y salvo en el proceso de habeas corpus si el apelante es la parte demandada;



- Artículo 23, inciso a) que elimina la celebración de la vista de la causa en la tramitación del recurso de apelación en el proceso de habeas corpus, salvo que el demandante o favorecido la solicite;
 - Artículo 24, que establece la obligatoriedad de celebrar la vista de la causa en sede del Tribunal Constitucional para evaluar la procedencia del recurso de agravio constitucional;
 - Artículo 26, que dispone el carácter de inimpugnable de la resolución que ordena la actuación inmediata de sentencia;
 - Artículo 29, mediante el cual se reconoce la competencia del juez constitucional para conocer de las demandas de habeas corpus;
 - Artículo 37, inciso 8), que elimina la vista de la causa en la tramitación del proceso de habeas corpus, salvo que la solicite el demandante o el favorecido;
 - Artículo 64, en el extremo que establece el carácter de inimpugnable de la resolución mediante la cual se ordena a la parte demandada en el habeas data que cumpla con el requerimiento judicial de remitir la información concerniente al reclamante o cualquier otra documentación que sea conveniente para la resolución de la causa;
 - Artículo 102, en cuanto precisa que la inadmisibilidad de una demanda de inconstitucionalidad deberá ser acordada con el voto conforme de cuatro magistrados;
 - Artículo 103, que fija la votación concordante de cuatro magistrados para declarar la improcedencia de la demanda de inconstitucionalidad;
 - Artículo 107, conforme al cual la sentencia que declara la inconstitucionalidad de una norma requiere de cinco votos conformes;
 - Artículo 110, que establece que la aprobación de la medida cautelar expedida en un proceso competencial requiere la votación conforme de cinco magistrados;
 - Artículo 111, según el cual para declarar la inadmisibilidad de una demanda competencial se requiere el voto concordante de cinco magistrados;
 - Artículo 112, que dispone que en los procesos competenciales la sentencia se obtiene con el voto conforme de cinco magistrados;
 - Primera Disposición Complementaria Final, que recoge la aplicación inmediata de las normas procesales previstas en la Ley 31307, incluso, a los procesos en trámite;
 - Cuarta Disposición Complementaria Final, que no exonera del pago de tasas judiciales a las personas jurídicas que demanden en amparo contra resoluciones judiciales; y,
 - Quinta Disposición Complementaria Final, que precisa la entrada en vigencia inmediata de las reformas al Código Procesal Constitucional.
3. Para el análisis sobre la supuesta inconstitucionalidad formal de la Ley 31307 planteada por el Poder Ejecutivo, el Tribunal Constitucional tomará como parámetro de control las disposiciones constitucionales y el Reglamento del Congreso de la República. En tanto que el análisis material de constitucionalidad, de ser el caso, se efectuará a la luz de (i) la autonomía e independencia del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial; (ii) el principio-derecho de igualdad; (iii) las garantías del debido



proceso y, en particular, el derecho a la defensa; y, (vi) el principio de seguridad jurídica.

§2. ANÁLISIS DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMAL DE LA LEY 31307

4. El Procurador Público Especializado en Materia Constitucional del Poder Ejecutivo señala que el Congreso de la República habría incurrido en una infracción constitucional por la forma al promulgar la Ley 31307, toda vez que se habría producido el quebrantamiento del proceso legislativo previsto en la Constitución para su aprobación.
5. En tal sentido, alega que dicho quebrantamiento se habría configurado al no haberse respetado el criterio de excepcionalidad al exonerar del dictamen de la Comisión respectiva a las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa de Ley del NCPConst., así como al no haberse desarrollado un debido debate en el Pleno del Congreso sobre las mismas.
6. Con relación a la clasificación o tipología de los vicios de inconstitucionalidad, de acuerdo al artículo 74 del Código Procesal Constitucional vigente, la infracción contra la jerarquía normativa de la Constitución puede ser:
 - i) Directa o indirecta;
 - ii) Total o parcial; y,
 - iii) Por la forma o por el fondo.
7. Y, en cuanto a la inconstitucionalidad formal, este Tribunal ha tenido oportunidad de establecer que una ley puede incurrir en una infracción constitucional por la forma en tres supuestos [cfr. Sentencia 0020-2005-AI acumulados, fundamento 22]:
 - (i) *Cuando se produce el quebrantamiento del procedimiento legislativo previsto en la Constitución para su aprobación.* Se configura este supuesto si, por ejemplo, el Poder Ejecutivo expide un decreto legislativo sin que se haya dictado la ley que lo autoriza para dicho efecto, de acuerdo a lo señalado en el artículo 104 de la Constitución.
 - (ii) *Cuando se ha ocupado de una materia que la Constitución directamente ha reservado a otra específica fuente formal del derecho.* Así, por ejemplo, existen determinadas materias que la Constitución reserva a las leyes orgánicas (vgr. de conformidad con el artículo 106, la regulación de la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución), razón por la cual en caso de que una ley ordinaria se ocupe de dicha regulación, incurriría en un vicio de inconstitucionalidad formal.
 - (iii) *Cuando es expedida por un órgano que, constitucionalmente, resulta incompetente para hacerlo.* Ello tendría lugar, por ejemplo, si el Poder Legislativo expidiera decretos de urgencia, pues la posibilidad de dictar dichas fuentes normativas ha sido reservada al Presidente de la República, conforme a lo previsto en el artículo 118, inciso 19 de la Constitución.



8. De acuerdo con lo alegado por el Poder Ejecutivo, este Tribunal observa que la presunta infracción constitucional por la forma en la que habría incurrido el Congreso de la República con la aprobación de la Ley 31307, es la que se recoge en el primer supuesto enunciado en el fundamento precedente.
9. El concepto de validez alude a la relación de compatibilidad entre dos normas de distinto rango. Así, una norma es válida siempre que haya sido creada conforme al *iter* procedimental que regula el proceso de su producción jurídica, es decir, observando las pautas previstas de competencia y procedimiento que dicho ordenamiento establece (validez formal), y siempre que no sea incompatible con las materias, principios y valores expresados en normas jerárquicamente superiores (validez material).
10. Desde esta perspectiva, entonces, la validez constitucional de una norma jurídica puede ser formal y material. Es válida formalmente cuando el proceso de su producción se ajusta al Derecho vigente que determina el *iter* de formación de esa norma jurídica, esto es, que haya sido emitida por el órgano competente y a través del procedimiento establecido, de conformidad con lo establecido en la Constitución. En tanto que es válida materialmente cuando su contenido es compatible y coherente con las normas supremas del ordenamiento jurídico.
11. Atendiendo a los argumentos presentados por el Poder Ejecutivo, el presente caso exige que el Tribunal Constitucional realice, en primer lugar, un análisis de validez formal de la Ley 31307. Para este efecto, tomará como principal parámetro de control al Reglamento del Congreso.
12. En tal sentido, el Tribunal observa que con fecha *18 de mayo de 2021*, la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República emitió dictamen aprobatorio del proyecto de ley que aprueba el NCPConst.¹ y, luego de cumplir con las demás etapas del procedimiento legislativo conforme establece el artículo 73 del Reglamento, finalmente la Autógrafa de Ley fue remitida al Poder Ejecutivo para su promulgación.
13. Mediante Oficio N° 404-2021-PR, de fecha *2 de julio de 2021*, el Poder Ejecutivo remitió al Congreso de la República sus observaciones formuladas a la Autógrafa de Ley.
14. Encontrándose dichas observaciones en la Comisión de Constitución y Reglamento a fin de que se elabore el nuevo dictamen correspondiente, mediante Oficio N° 1656-2020-2021-ADP-D/CR², de fecha *13 de julio de 2021*, el Oficial Mayor, por encargo de la ex Presidenta del Congreso, comunicó a quien era Presidente de dicha Comisión

¹ Disponible en el sitio web del Congreso de la República. Recuperado de: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictamenes/Proyectos_de_Ley/03478DC04MAY20210518.pdf Consulta realizada el 17 de setiembre de 2021.

² Disponible en el sitio web del Congreso de la República. Recuperado de: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Oficios/Oficialia_Mayor/OFICIO-1656-2020-2021-ADP-D-CR.pdf Consulta realizada el 17 de setiembre de 2021.



que en la sesión virtual de la Junta de Portavoces celebrada el 12 de julio de 2021 se había acordado exonerar del dictamen a las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa de Ley.

15. Al no encontrarse en el expediente el Acta de la Sesión Virtual en la que consta el acuerdo adoptado por la Junta de Portavoces sobre la exoneración referida, el Tribunal Constitucional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 115 del Código Procesal Constitucional, requirió al Congreso de la República mediante decreto de fecha 18 de octubre de 2021 una copia de aquella, pero no se recibió respuesta alguna del Poder Legislativo.
16. Ante tal situación, este Tribunal remitió un nuevo pedido con fecha 5 de noviembre de 2021 requiriendo que dicha información sea remitida “en un plazo improrrogable de 5 días bajo apercibimiento de resolver el proceso de inconstitucionalidad interpuesto por el Colegio de Abogados de La Libertad y el Poder Ejecutivo en contra de la Ley 31307 con las piezas que obran en el Expediente 00025-2021-PI/TC, 00028-2021-PI/TC, acumulados”.
17. Estando a que el Congreso de la República no absolvió tal pedido de información a pesar de que tenía el deber de hacerlo y considerando el apercibimiento formulado, corresponderá emitir sentencia con las piezas obrantes en autos, es decir, asumiendo la veracidad del aludido Oficio N° 1656-2020-2021-ADP-D/CR, de fecha 13 de julio de 2021.
18. Por otra parte, y continuando con el análisis del proceso parlamentario, se advierte del expediente digital del proyecto de ley que aprueba el NCPCConst³, que con fecha *14 de julio de 2021* se presentó una cuestión previa para que la Autógrafa regrese a la Comisión de Constitución y Reglamento, pero, sin embargo, la misma fue rechazada al no alcanzarse la votación necesaria; y, en sesión virtual realizada en la misma fecha, el Pleno del Congreso aprobó por insistencia el NCPCConst.
19. De acuerdo con la modificación realizada al Reglamento del Congreso de la República, la misma que fuera publicada el **1 de julio de 2021** en el diario oficial *El Peruano*, es decir, durante la tramitación del proyecto de ley del NCPCConst., el texto del artículo 73 establece que:

“El procedimiento legislativo se desarrolla por lo menos en las siguientes etapas:

- a) Iniciativa legislativa;
- b) Estudio en comisiones;
- c) Publicación de los dictámenes en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano;
- d) Debate en el Pleno;
- e) Aprobación por doble votación; y,
- f) Promulgación.

³ Disponible en el sitio web del Congreso de la República. Recuperado de: https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/Expvirt_2011.nsf/visbusqpramdoc1621/07271?opendocument Consulta realizada el 17 de setiembre de 2021.



Están exceptuados de este procedimiento los proyectos con trámite distinto, previsto en el presente Reglamento o los que hubieran sido expresamente exonerados del mismo, por acuerdo de la Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso. **Esta excepción no se aplica a iniciativas** de reforma constitucional, **de leyes orgánicas** ni de iniciativas sobre materia tributaria o presupuestal.

Ninguna iniciativa puede ser exonerada de lo dispuesto en el literal e) del presente artículo, salvo que se trate de iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia, de conformidad con el artículo 105 de la Constitución Política, o en los supuestos previstos en el último párrafo del artículo 78 del presente Reglamento.” [énfasis añadido]

20. En tanto que el artículo 79 señala que:

“La autógrafa de la proposición de ley aprobada será enviada al Presidente de la República para su promulgación dentro del plazo de quince días útiles. Si el Presidente de la República tiene observaciones que hacer sobre el todo o una parte de la proposición aprobada, las presenta al Congreso en el mencionado término de quince días útiles.

Las observaciones se tramitan como cualquier proposición, pero correrán en el expediente que dio origen a la ley observada y su reconsideración por el Congreso requiere del voto favorable de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

En caso de que la autógrafa de la ley observada haya devenido de un proyecto exonerado del trámite de envío a comisiones, la observación es decretada a la comisión competente en función a su especialidad.” [énfasis añadido]

21. Una lectura sistemática del Reglamento del Congreso permite concluir en primer lugar que, de conformidad con el citado artículo 79, a las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo respecto de las autógrafas de ley corresponde otorgarles el mismo tratamiento que exige el procedimiento legislativo para aprobar cualquier iniciativa de ley según lo normado por el artículo 73.

22. Asimismo, es posible advertir que, de acuerdo con esta última disposición reglamentaria, **no se puede exonerar del trámite regular para su correspondiente aprobación a las leyes orgánicas como lo es el Código Procesal Constitucional** de acuerdo con lo dispuesto por el antepenúltimo párrafo del artículo 200 de la Constitución que literalmente dice: “Una ley orgánica regula el ejercicio de estas garantías y los efectos de la declaración de inconstitucionalidad o ilegalidad de las normas”.

23. La previsión del artículo 73 glosado *supra* resulta coherente con lo dispuesto en el artículo 31-A, inciso 2 del Reglamento del Congreso, cuando al referirse a la facultad de exoneración que tiene la Junta de Portavoces se precisa que:

“2. La exoneración, previa presentación de escrito sustentado del Grupo Parlamentario solicitante y con la aprobación de los tres quintos de los miembros del Congreso allí representados, de los trámites de envío a comisiones y prepublicación. **Esta regla no se aplica a iniciativas** de reforma constitucional, **de leyes orgánicas** ni de iniciativas que propongan normas sobre materia tributaria o presupuestal, de conformidad con lo que establece el artículo 73 del Reglamento del Congreso.” [énfasis añadido]



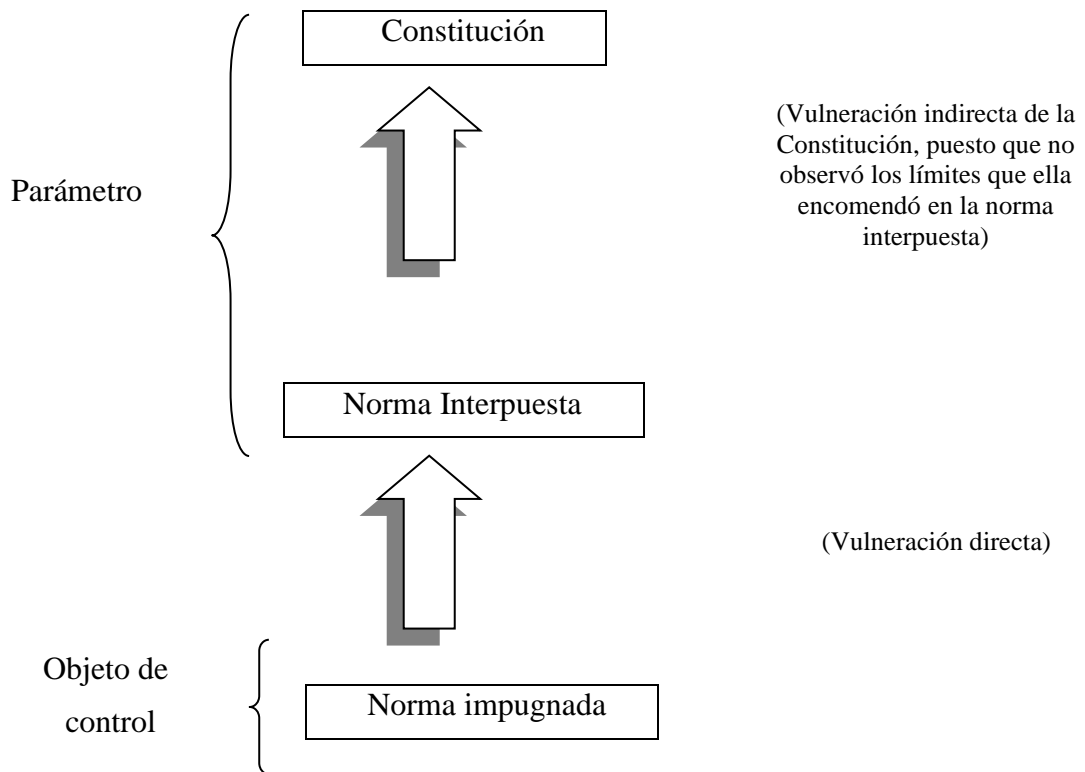
24. Si bien es cierto, el desarrollo de la función legislativa permite un considerable nivel de discrecionalidad, esto no implica que puedan dejarse de observar las pautas que emanan de la Constitución y del Reglamento del Congreso, pues ello ingresaría en el ámbito de lo constitucionalmente prohibido [Sentencia 0015-2012-PI/TC, fundamento 4].
25. En otras palabras, el procedimiento parlamentario cuenta con un considerable margen de maniobra política, pero no puede ser contrario a las obligaciones que emanan de la Constitución o de las normas que conforman el bloque de constitucionalidad, tal y como lo ha expresado este Tribunal Constitucional en el fundamento 4 de su Sentencia 0006-2018-PI.
26. Sin embargo, como puede advertirse de lo ya expuesto, **la Junta de Portavoces del Congreso de la República haciendo un ejercicio indebido de su facultad reconocida en el citado artículo 31-A, inciso 2), así como en contravención directa de los artículos 73 y 79 del Reglamento del Congreso, e indirecta del artículo 105 de la Constitución, exoneró a las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa de Ley del NCPConst. del respectivo dictamen que, de conformidad con la normatividad reglamentaria y constitucional referida, la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso debía emitir.**
27. Como ya quedó establecido *supra*, y, de acuerdo con lo señalado en el artículo 74 del Código Procesal Constitucional vigente, una ley o norma con rango de ley puede afectar directa o indirectamente la Constitución.
28. La infracción *directa* de la Carta Fundamental por una norma tiene lugar cuando dicha vulneración queda verificada sin necesidad de apreciar, previamente, la incompatibilidad de la norma enjuiciada con alguna(s) norma(s) legal(es). Se trata de aquellos supuestos en los que el parámetro de control de constitucionalidad se reduce únicamente a la Norma Fundamental. En tanto que la infracción *indirecta* de la Constitución implica incorporar en el canon del juicio de constitucionalidad a determinadas normas además de la propia Carta Fundamental. Se habla en estos casos de vulneración “indirecta” de la Constitución, porque la invalidez constitucional de la norma impugnada no puede quedar acreditada con un mero juicio de compatibilidad directo frente a la Constitución, sino solo luego de una previa verificación de su disconformidad con una norma legal perteneciente al parámetro de constitucionalidad [cfr. Sentencia 0020-2005-AI acumulados, fundamento 26].
29. Tal parámetro, como ha sido afirmado muy tempranamente por este Tribunal, en determinadas ocasiones

“puede comprender a otras fuentes distintas de la Constitución y, en concreto, a determinadas fuentes con rango de ley, siempre que esa condición sea reclamada directamente por una disposición constitucional (v.g. la ley autoritativa en relación con el decreto legislativo). En tales casos, estas fuentes asumen la condición de ‘normas sobre la producción jurídica’, en un doble sentido; por un lado, como ‘normas sobre la forma de la producción jurídica’, esto es, cuando se les encarga la capacidad de condicionar el procedimiento de elaboración de otras fuentes que tienen su mismo rango; y, por otro, como ‘normas sobre el contenido de la normación’, es decir,



cuando por encargo de la Constitución pueden limitar su contenido. Tal capacidad (de fuentes formalmente no constitucionales para integrar el parámetro), es lo que en el derecho constitucional comparado se ha abordado bajo la denominación de “bloque de constitucionalidad” (así, en España) o de “normas interpuestas” (caso de Italia).” [cfr. Sentencia 0007-2002-AI, fundamento 5].

30. De ahí que la afectación indirecta de la Constitución responda al siguiente esquema:



31. En tal sentido, se produce una afectación indirecta de la Constitución ante la presencia de una incompatibilidad entre la norma sometida a juicio y otra norma legal a la que el propio Constituyente delegó:

a) La regulación de un requisito esencial del procedimiento de producción normativa.

En la Sentencia 0041-2004-AI, el Tribunal Constitucional tuvo oportunidad de centrar su análisis en un vicio de esta índole, estableciendo que el requisito de ratificación de las ordenanzas distritales por parte de la Municipalidad Provincial, previsto en el artículo 40 de la Ley 27972 –Ley Orgánica de Municipalidades (LOM)–, constituye un requisito de validez de tales ordenanzas:

“En un Estado descentralizado como el peruano, los distintos niveles de gobierno deben apuntar hacia similares objetivos, de modo que el diseño de una política tributaria integral puede perfectamente suponer –sin que con ello se afecte el carácter descentralizado que puedan tener algunos niveles–, la adopción de mecanismos formales, todos ellos



compatibles entre sí, lo que implica que un mecanismo formal como la ratificación de ordenanzas distritales por los municipios provinciales coadyuva a los objetivos de una política tributaria integral y uniforme acorde con el principio de igualdad que consagra el artículo 74° de la Constitución.”

- b) La regulación de un contenido materialmente constitucional.
Es el caso, por ejemplo, de las leyes que, por mandato de la propia Constitución, se encuentran encargadas de configurar determinados derechos fundamentales.
- c) La determinación de las competencias o límites de las competencias de los distintos órganos constitucionales.
Tal es el caso de la Ley de Bases de la Descentralización. Normas legales de esta categoría servirán de parámetro cuando se ingrese en la evaluación de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de ordenanzas regionales [Sentencia 0020-2005-AI acumulados, fundamento 28].

- 32. Ahora bien, de manera expresa nuestra Constitución no ha dispuesto con detalle cuáles son todas y cada una de las etapas del procedimiento legislativo a seguir para la aprobación de una iniciativa legislativa, ya sea que provenga del propio Parlamento, del Poder Ejecutivo, de otras autoridades a quienes también les ha reconocido la facultad para presentar propuestas normativas (artículo 107), o, incluso, de los ciudadanos en ejercicio de su derecho de participación política (artículo 31).
- 33. La Constitución solo ha ordenado en su artículo 105 que “[n]ingún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva Comisión dictaminadora, salvo excepción señalada en el Reglamento del Congreso”. En tanto que en el artículo 102, inciso 1) establece como una de las atribuciones del Congreso de la República, dar leyes y resoluciones legislativas; y en el artículo 94, le reconoce la facultad para elaborar y aprobar su Reglamento.
- 34. La lectura conjunta de estas disposiciones constitucionales permite concluir que el constituyente ha delegado en el Congreso de la República la competencia para diseñar a través de su Reglamento cuáles son las etapas del procedimiento a seguir con el objeto de aprobar una iniciativa legislativa.
- 35. En tal sentido, el parámetro de validez para el análisis de constitucionalidad formal de la disposición legal controlada en este caso está conformado por las normas contenidas en el Reglamento del Congreso de la República sobre el procedimiento para la aprobación de leyes, así como por las normas establecidas en la Constitución sobre competencia legislativa.
- 36. Tratándose del proyecto de ley que aprueba el NCPCConst. bajo análisis, su tramitación se rige directamente por lo estipulado en los artículos 31-A inciso 2, 73 y 79 del Reglamento del Congreso de la República e indirectamente por lo dispuesto en los artículos 105, 106 y 200 de la Constitución.
- 37. Por lo expuesto de manera precedente, **este Tribunal Constitucional concluye que en el trámite para la aprobación de la Ley 31307 se ha producido un vicio de**



forma cuando la Junta de Portavoces decidió exonerar de dictamen a las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa de la Ley, vulnerando, por tanto, de manera directa lo establecido en el Reglamento del Congreso, e indirectamente lo ordenado por la Constitución.

Queda claro entonces que el Congreso de la República, al incumplir las reglas de procedimiento que este mismo órgano fijó en su reglamento (artículos 31-A inciso 2, 73 y 79) las vulneró directamente, y con ello vulneraron también, aunque de modo indirecto, el referido marco constitucional.

38. En consecuencia, corresponde declarar fundada la demanda en este extremo y, atendiendo a que la inconstitucionalidad formal afecta a todo el Código Procesal Constitucional, no resulta necesario analizar los cuestionamientos por razones de fondo que se reseñaran.

§3. SOBRE LOS EFECTOS DE LA PRESENTE SENTENCIA

39. Conforme señala la parte *in fine* del artículo 82 del Código Procesal Constitucional vigente, por la declaración de inconstitucionalidad de una norma no recobran vigencia las disposiciones legales que ella hubiera derogado.
40. La Ley 31307, como se sabe, derogó el anterior Código Procesal Constitucional aprobado mediante Ley 28237, por lo que las disposiciones contenidas en aquella entraron en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario oficial *El Peruano*, esto es, desde el 24 de julio de 2021. No obstante, de acuerdo con la Primera Disposición Complementaria Final del NCPCConst.:

“Las normas procesales previstas por el presente código son de aplicación inmediata, incluso a los procesos en trámite. Sin embargo, continuarán rigiéndose por la norma anterior: las reglas de competencia, los medios impugnatorios interpuestos, los actos procesales con principio de ejecución y los plazos que hubieran empezado.”

41. Tal como ha quedado expuesto *supra*, este Tribunal Constitucional ha determinado la inconstitucionalidad formal de Ley 31307 que aprueba el NCPCConst., por ello está en la obligación de prever las consecuencias de su decisión y, por lo tanto, modular los efectos que la misma generará en el ordenamiento jurídico.
42. En tal sentido y, atendiendo a lo señalado, corresponde que este Tribunal Constitucional disponga en su condición de intérprete supremo de la Constitución una *vacatio setentiae*, permitiendo, de esta manera, que el legislador democrático proponga, debata y apruebe el Código Procesal Constitucional, conforme al cual se tramitarán los procesos constitucionales, en un **plazo que no exceda del 15 de junio de 2022, fecha en que vence la segunda legislatura del periodo anual de sesiones 2021-2022.**
43. Asimismo, corresponde advertir que la presente sentencia de inconstitucionalidad no suspende la tramitación de los procesos constitucionales que se encuentran en curso,



sino que estos seguirán rigiéndose por las reglas establecidas en la Ley 31307, en tanto el Poder Legislativo apruebe el código adjetivo en estricto cumplimiento del procedimiento establecido en el Reglamento del Congreso y en la Constitución, hasta el plazo previsto en el párrafo anterior. Vencido dicho plazo, surtirá efecto la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley 31307 aquí dispuesta.

III. FALLO

Por estas consideraciones, y con el fundamento de voto del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, nuestro voto es por lo siguiente:

1. Declarar **FUNDADA** la demanda y, en consecuencia, **INCONSTITUCIONAL** la Ley 31307, que aprueba el Nuevo Código Procesal Constitucional.
2. Disponer una *vacatio setentiae* hasta el 15 de junio de 2022, fecha en que vence la segunda legislatura del periodo anual de sesiones 2021-2022.

SS.

LEDESMA NARVÁEZ
MIRANDA CANALES
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

PONENTE LEDESMA NARVÁEZ



VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Coincido con el sentido de la ponencia que se presentó; no obstante, considero pertinente formular algunas consideraciones tanto en lo relativo a la pretendida inconstitucionalidad por razones de forma como por razones de fondo de la Ley 31307, Nuevo Código Procesal Constitucional:

1. En definitiva, la dación del Nuevo Código Procesal Constitucional ha tenido más desaciertos que aciertos, pero corresponde ahora sí pronunciarnos sobre la pretendida inconstitucionalidad de dicha normativa.
2. Ambas demandas de inconstitucionalidad, tanto la del Colegio de Abogados de la Libertad como del Poder Ejecutivo exigen un pronunciamiento respecto de algunas disposiciones en torno a su inconstitucionalidad por razones de fondo, además, el último de ellos señala que el referido cuerpo normativo también ha incurrido en inconstitucionalidad por razones de forma. En tal sentido, mi voto abarcará ambos aspectos, pese a que el contenido del voto de mis colegas únicamente hace alusión a la infracción normativa de la Constitución por razones de forma.

Sobre los déficits de deliberación, el principio democrático y la pretendida inconstitucionalidad de la Ley 31307 por razones de “forma” (incumplimiento de requisitos de órgano competente, trámite y plazo)

3. Concuero cuando se concluye que en el trámite para la aprobación de la Ley 31307 se ha producido un vicio cuando la Junta de Portavoces decidió exonerar de dictamen a las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa de la Ley. No obstante, advierto que la violación se ha dado, no únicamente, respecto de lo establecido en el Reglamento del Congreso, de manera directa, sino también respecto de lo establecido por la Constitución en relación con el principio democrático, más allá de la cuestión procedimental regulada en los artículos 105 y 106 de nuestra suprema norma.
4. En efecto, la Junta de Portavoces del Congreso de la República haciendo un ejercicio indebido de su facultad reconocida en el artículo 31-A, inciso 2, que establece que procede la exoneración referida, previa presentación de escrito sustentado del Grupo Parlamentario solicitante y con la aprobación de los tres quintos de los miembros del Congreso allí representados y que esta regla no se aplica a iniciativas de reforma constitucional, de leyes orgánicas ni de iniciativas que propongan normas sobre materia tributaria o presupuestal, así como en contravención directa de los artículos 73 y 79 del Reglamento del Congreso, e indirecta del artículo 105 de la Constitución, exoneró a las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa de Ley del NCPCConst. del respectivo dictamen que, de conformidad con la normatividad reglamentaria y constitucional referida, la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso debía emitir.
5. Por consiguiente, se produjo la inconstitucionalidad de la normativa impugnada debido al quebrantamiento del procedimiento legislativo previsto en la



Constitución y en el Reglamento del Congreso para su debida aprobación, pero también debido al quebrantamiento del principio democrático que guía los procesos de deliberación en la aprobación de normas del Congreso de la República.

6. En ese escenario, resulta trascendente verificar los ámbitos de las actuaciones del Legislativo en los que se observa una lógica de déficit de deliberación al interior de los procedimientos legislativos del Congreso de la República.
7. Ahora bien, en mi fundamento de voto que recayó en la STC 0006-2018-AI/TC, sentencia que se ha mencionado en diversas oportunidades en el presente caso (tanto en los escritos de las partes como en la audiencia única) orienté mi posición en torno a que la exoneración de los trámites, o del íter legislativo habitual que debía seguir la aprobación de textos normativos, alude en realidad a déficits de deliberación y reflexión, más aun si partimos de un sistema de Congreso unicameral como el vigente en el caso peruano, no deberían ser considerados tan solo como vicios “de forma” o, dicho con otras palabras, como un mero incumplimiento de previsiones procedimentales o de tramitaciones formales.
8. Por el contrario, estos déficits constituyen graves infracciones que lesionan el principio democrático consagrado en la Constitución, lo cual va bastante más allá de muy respetables alegaciones formales. Es por ello, y no solo por cuestiones de tramitación, que la contravención de tales parámetros debe tener como directa consecuencia que una norma con rango legal haya sido emitida incurriendo en los referidos déficits, deba ser considerada como inconstitucional.
9. De otro lado, el principio democrático, por cierto, se encuentra expresamente reconocido en los artículos 3 y 43 de la Constitución. Entre sus contenidos o subprincipios se encuentran, entre otros, el principio mayoritario (o de respeto a la decisión o al gobierno de las mayorías); el principio pluralista (que se alude, entre otras posibilidades, a la representación proporcional, a la desconcentración del poder o a la prohibición de regímenes de partido único, etc.); el principio de respeto a las minorías (o de “respeto a los derechos de las minorías”, el cual representa un límite de innegable relevancia para el principio mayoritario y es lo que suele llamarse como “democracia sustantiva”); el principio de alternancia (referido al aseguramiento de elecciones periódicas o de régimen competitivo de elecciones, por ejemplo); y el principio deliberativo (que implica que la democracia va más allá del “momento del voto”, sino que es una “cultura” o “forma de vida”, lo cual involucra la discusión abierta e inclusiva de los asuntos públicos, la necesidad de ofrecer razones y espacios de deliberación o reflexión para la toma de decisiones, la existencia de mecanismos de fiscalización y control del poder, etc.).
10. Volviendo entonces al sustento y alcances de los vicios deliberativos que aquí estoy reseñando, conviene anotar que estos se relacionan directamente con, valga la redundancia, el componente deliberativo del principio democrático. Tales vicios, entonces, solo podrían ser considerados como meramente “formales”



desde concepciones ritualistas o mayoritaristas de democracia, conforme a las cuales la democracia equivale a la imposición de la voluntad política de las mayorías, tal vez siguiendo las formalidades previstas al respecto, pero sin necesidad de ofrecer razones o de argumentar, ni de generar espacios de discusión o de intercambio de ideas, ni de contar con mecanismos de reflexión o de revisión de lo que se decide (en este sentido, se tratarían de concepciones que solo atienden al “principio de mayoría”).

11. Efectivamente, y para las concepciones mayoritaristas de democracia, únicamente bastaría con tener los votos suficientes para tomar una decisión. Sin embargo, y por el contrario, en el marco del Estado Constitucional contemporáneo, hoy la legitimidad de las decisiones públicas se entiende basada en las razones que se ofrecen a favor de estas y no en la sola imposición del poder. Por ende, incluso bien puede y hasta corresponde hablar ahora de un “giro argumentativo” o “deliberativo” en la concepción de la democracia.
12. Este giro se encuentra directamente relacionado por cierto, y entre otros factores, al principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad, el cual ha sido ampliamente desarrollado y aplicado en la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional peruano (SSTC 00090-2004-AA, f. j. 12; 03864-2014-PA, f. j. 32; 4101-2017-PA, f. j. 20; 5811-2015-HC, f. j. 42; STC 06167-2005-HC, f. j. 30; 01803-2004-AA, f. j. 12-14), y también con las previsiones constitucionales que señalan que la persona humana es el fundamento y el límite último para el poder político (artículo 1 de la Constitución); o con las prescripciones constitucionales que resaltan la naturaleza limitada del poder político (artículo 45 de la Constitución). En efecto, y de lo anterior, se desprende con claridad que, en el marco del Estado Constitucional, el poder político no puede actuar de manera arbitraria, sino que tiene el deber de motivar o justificar sus decisiones, y no puede simplemente imponerlas.
13. En el sentido expuesto, es claro que motivar significa dar razones, es decir, argumentar. Y argumentar implica, asimismo, deliberar o, lo que es igual, la posibilidad de intercambiar razones o argumentos relacionados con la decisión que va a tomar. Estas razones que deben brindarse ciertamente, se encuentran relacionadas con la “legitimidad” de los actos de poder, elemento importante y hoy imprescindible, el cual va más allá de la aislada “legalidad” o la “autoridad formal”. Así, es claro que, en el marco del constitucionalismo contemporáneo, los actos estatales —como lo es la aprobación de una ley o de una resolución legislativa— deben ser “legales”, pero deben también ser “legítimos”. Deben emanar de una autoridad competente, y a la vez, encontrarse justificados. En otras palabras, deben tener en cuenta tanto las exigencias vinculadas con su “vigencia” (“formal”) como con su “validez” (“material”).
14. En este sentido, además, en un pronunciamiento muy importante, este Tribunal ha destacado la importancia de la deliberación en el marco de los procesos de toma de decisiones y, en particular, de la toma de decisiones en el seno del Congreso



de la República. Así, en la STC Exp. n.º 00006-2017-P1 (en la que se declaró inconstitucional la llamada “Ley Antitransfuguismo”), se sostuvo que:

“3. La democracia representativa, que se presenta en un contexto de pluralismo, contrasta con la noción del liberalismo decimonónico, el cual enfatiza la dimensión homogénea de las sociedades. Este pluralismo ideológico, social, cultural y económico, que es la suma de intereses particulares, debe ser traducido en planteamientos políticos y jurídicos que puedan reflejarse en actuaciones estatales, a fin de hacerlos compatibles con los valores constitucionales. Para ello, es necesario un proceso de deliberación que permita tomar en cuenta esta mixtura de ideas y su compatibilidad con la Constitución.

4. Uno de los espacios idóneos y predominantes para materializar dicho proceso de deliberación es el Congreso. En efecto, este es un auténtico órgano deliberante. Es el espacio donde se resuelven las tensiones y desacuerdos que surgen de la propia realidad plural que determina y enmarca las relaciones jurídicas y políticas. No obstante, el proceso deliberativo no debe ser confundido con las actividades que pretenden dar apariencia de deliberación. Y es que aquellos procesos en los que solo se enfatice el proceso de contabilizar votos distan mucho de ser procesos deliberativos. La cuantificación de votos ha de ser, en todo caso, el resultado de las deliberaciones, en donde sean las razones de peso las que precedan al conteo de votos, de manera que dicho elemento no sea el determinante, sino las razones que se encuentran detrás de los mismos. Esta clase de deliberaciones, y no los votos en sí, son los que brindan legitimidad a una decisión y a la entidad que las emite.

5. Ahora bien, el proceso de deliberación sirve para el intercambio de información, así como colabora en la toma de decisiones. Sin embargo, ello no supone que mediante la deliberación se alcance necesariamente un contexto de certidumbre, pues en ocasiones las decisiones políticas son tomadas con diferentes grados de discrecionalidad. 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” (cursivas agregadas).

15. De este modo, es claro pues que la legitimidad, e incluso si cabe hablar de ello, la dignidad democrática de las decisiones políticas, y en especial de las legislativas, depende de que hayan sido producto de un intercambio de razones públicas encaminadas a conformar una decisión, y no de la pura imposición de la voluntad de las autoridades.
16. En este sentido, también puede afirmarse que en el ámbito de la toma de decisiones una deliberación robusta hace posible que se expresen las diferentes opiniones, creencias o cosmovisiones existentes en una comunidad (plural); que las diferentes voces, incluyendo la de aquellos que se encuentren directamente en situación de violación o amenaza de violación, así como las de los sujetos y colectivos que se encuentren en situación de debilidad, puedan ser escuchadas (inclusión); que la adopción de las medidas o decisiones políticas respondan a razones, y no a puras motivaciones subjetivas, irracionales o arbitrarias (racionalización); que las decisiones se amparen en las mejores razones posibles, las que surjan precisamente de un debate abierto, amplio e incluyente



(justificación); y, finalmente, que los argumentos que se ofrezcan sean razones públicas, en el sentido de que sean unas que puedan ser explicitadas (no deben tratarse de razones subrepticias o inicuas) y que puedan ser aceptadas por todos como legítimas (publicación). En suma, entonces, una deliberación robusta se caracteriza por ser plural, inclusiva, racional, y tendiente a acoger las mejores justificaciones, las cuales deben tener un carácter público.

17. Como se hace evidente, y en relación a lo involucrado con estos vicios referidos a la falta de suficiente deliberación en el marco de la aprobación de una norma con rango de ley, resultaría demasiado restrictivo analizar únicamente si se han respetado los procedimientos de exoneración previstos formalmente. Ello involucraría no entender que la finalidad de dichos procedimientos es, ante todo, permitir la discusión de ideas, el debate técnico de las propuestas y la revisión reflexiva de las decisiones que se toman.
18. Adicionalmente, y a mayor abundamiento, este tipo de inconstitucionalidad debido a déficits deliberativos ya ha sido objeto de aplicación o desarrollo en países tan cercanos como Argentina o Colombia. En Argentina, por ejemplo, la Corte Suprema de la Nación ha determinado la inconstitucionalidad de algunas normas legales en mérito a que en su configuración no se permitió la participación de quienes se verían afectados por la medida aprobada (v. gr. “caso CEPIS y otros c. Ministerio de Energía y Minería”, de 18 de agosto de 2016). En Colombia, por su parte, la Corte Constitucional, en diversas causas, ha incluido a los déficits en la deliberación como vicios en la formación de la ley, lo cual permite declarar como inconstitucionales a aquellas leyes que han sido insuficientemente debatidas (cfr. las Sentencias C-537/12, C-740/13, C-726/15).
19. En la misma línea, este Tribunal precisó en relación con el abuso de la exoneración de dictamen de proyectos que regulan la relación entre poderes 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”. Asimismo, agrega 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” [STC 00006-2018-AI/TC, fundamentos 23, 25 y 26].
20. Así, existe una exigencia intrínseca en el procedimiento de elaboración legislativa que recae, precisamente, en el acto de deliberación del asunto del que se trate, además, ésta debe cumplir con adecuados estándares de calidad y profundidad para ser compatible con la Constitución y con el sentido de democracia que ella persigue. Deliberación que por cierto no se ha cumplido lo suficientemente en el presente caso, con lo cual, la normativa impugnada padece de déficit de deliberación.



Sobre la inconstitucionalidad de la Ley 31307 por conexidad y como consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad de la “cuarta” legislatura

21. Otro asunto que no puede soslayarse es el referido a que el Tribunal Constitucional ha declarado la inconstitucionalidad de la Resolución Legislativa 021-2020-2021-CR; no obstante, por mayoría de votos, únicamente se dispuso que como consecuencia de ello, también se declare la inconstitucionalidad de las leyes de reforma constitucional 31280, 31304 y 31305, de acuerdo con el artículo 77 del Nuevo Código Procesal Constitucional, más no de las otras actuaciones del Congreso durante el periodo de tiempo que duró la “cuarta” legislatura, esto es, desde el 13 de junio al 16 de julio de 2021.
22. Este hecho ha sido puesto en evidencia en el fundamento de voto en el que sustenté, precisamente, la inconstitucionalidad de la citada resolución legislativa, pues ahí he manifestado que en la medida en que si la normativa impugnada en aquel proceso finalmente es declarada inconstitucional, sean por las razones expuestas por mis colegas, o por las razones que he señalado en dicho proceso, la consecuencia lógica debiera ser que dicha inconstitucionalidad se extienda a todas las actuaciones y normas emitidas durante el periodo de la denominada “cuarta” legislatura, dentro del cual se aprobó el Nuevo Código, ya que se parte de la premisa básica de la existencia de una distorsión en la formación de la voluntad del Congreso a través de la resolución legislativa impugnada en aquel caso.
23. En ese escenario, resulta evidente que existe una razón más para decretar la inconstitucionalidad de la Ley 31307, que aprobó el Nuevo Código Procesal Constitucional.

Sobre la pretendida inconstitucionalidad de la Ley 31307 por razones de fondo

24. No es posible evitar emitir pronunciamiento en torno a las disposiciones impugnadas en el presente caso por razones de fondo debido a las graves violaciones en que ha incurrido el Legislativo respecto de los derechos y principios constitucionales tal y como se pasa a desarrollar a continuación.
 - (i) *Sobre la alegada violación a la autonomía funcional de los órganos jurisdiccionales*
25. Ambos demandantes coinciden en que los artículos 6 y 24 de la Ley 31307 son inconstitucionales porque crean la obligación en los jueces y juezas de admitir todas las demandas de tutela de derechos, incluso las manifiestamente improcedentes; y, asimismo, porque al condicionar al Tribunal Constitucional para que admita todos los recursos de agravio constitucional, limita su facultad jurisdiccional de evaluar la procedencia de dicho recurso.
26. Por otra lado, señalan que cuando el segundo párrafo del artículo 24 de la Ley 31307 establece como regla la convocatoria obligatoria para la vista de la causa en el Tribunal Constitucional respecto a los recursos de agravio constitucional,



vulnera los artículos 201 y 202 de la Constitución que reconocen la autonomía e independencia del órgano supremo de interpretación.

27. Asimismo, refieren que a consecuencia de lo dispuesto en los citados artículos 6 y 24 se estaría dejando sin efecto dos precedentes constitucionales del Tribunal Constitucional, como son los establecidos en los casos Elgo Ríos (STC 02383-2013-PA) y Vásquez Romero (STC 00987-2014-PA). En consecuencia, consideran que dichas normas vulneran los artículos 43, 45, 139, inciso 2 y 201 de la Constitución, así como el artículo 25 de la CADH, que garantizan la independencia y autonomía de los órganos jurisdiccionales del Estado.
28. Ahora bien, el artículo 6 del Nuevo Código Procesal Constitucional establece lo siguiente:

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 habeas corpus, amparo, habeas data y de cumplimiento no procede el rechazo liminar de la demanda.

29. Del citado dispositivo se advierte claramente que se impide a los jueces o juezas del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional aplicar causales de improcedencia frente a demandas manifiestamente improcedentes, ya sea porque los hechos no están vinculados con el contenido constitucional de los derechos invocados, porque hay vías igualmente satisfactorias para la tutela de los derechos invocados en las demandas, porque la lesión al momento de presentarse la demanda devino en irreparable, porque no se agotaron las vías previas o se acudió a otro proceso constitucional o porque el plazo para interponer la demanda ha prescrito, entre otras causales establecidas en el artículo 7 del Nuevo Código (artículo 5 del anterior Código Procesal Constitucional).
30. Esta prohibición vulnera el principio de separación de poderes, toda vez que incide directamente en la autonomía funcional de los órganos jurisdiccionales al imponerse el criterio del legislador (órgano político por excelencia y no jurisdiccional) respecto a la calificación de la demanda en los procesos constitucionales de habeas corpus, amparo, habeas data y cumplimiento. En efecto, se obliga a los órganos jurisdiccionales a emitir un pronunciamiento respecto a pretensiones que no tienen mayor sustento, dificultando que se emita decisiones respecto a causas que requieren una respuesta rápida y efectiva en materia de tutela de derechos fundamentales.
31. 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 de Derechos Humanos, que reconoce el derecho a la protección judicial de los derechos fundamentales.

32. Adicionalmente, merece destacarse que, a mi modo de ver, existe un error conceptual acerca de lo que constituye el rechazo liminar de una demanda. Ello se advierte de la expresión de motivos del Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3478/2018-CR, 3754/2018/-CR y 7271/2020- CR, Ley de Reforma del Código Procesal Constitucional, que buscaría justificar el art. 6, pues, por ejemplo, se menciona que el congresista Carlos Mesía señaló que “lo que el grupo de estudio ha propuesto debe entenderse solo como posponer formalmente el rechazo liminar hasta el momento de la contestación de la demanda”, esto es, luego de tramitar su admisión, correr traslado y recibir o no la respectiva contestación, se puede declarar la improcedencia liminar de la demanda “pero que ahora sería en la sentencia de primera instancia al declarar improcedente la demanda o ‘manifiestamente ilegítima’”⁴.
33. En efecto, el rechazo liminar de la demanda no viene a ser otra cosa que la atribución que le confiere el ordenamiento jurídico al juez o jueza para evaluar si la demanda cumple con determinados requisitos, antes que sea puesta en conocimiento de la parte demandada, así, si la parte demandante no cumple dichos requisitos, es posible disponer el rechazo inmediato de la demanda⁵.
34. Dicho error conceptual, en definitiva, desnaturaliza no solo los conceptos en términos procesalmente considerados, sino y lo que es peor, en el ámbito de los procesos constitucionales cuyo principal objeto es la tutela de los derechos fundamentales de manera urgente.
35. Aunado a ello, debe precisarse que después de la contestación de la demanda, de igual modo que en el rechazo liminar, no se le impide de ninguna manera al juez o jueza a rechazarla incluso por ser manifiestamente improcedente. Entonces, habría que buscar las legítimas razones del por qué el Congreso expidió dicho dispositivo, pues ello no hace más que dilatar los procesos, ya que obliga a los jueces y juezas constitucionales a dedicar tiempo al proceso en casos que no merecen un pronunciamiento de mérito, lo que inevitablemente ralentiza la atención de los casos en los que sí se encuentra comprometido el contenido constitucional de un derecho fundamental. Ello, como es obvio, puede dilatar indebidamente la protección de un derecho fundamental, vulnerándose el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, al desnaturalizarse un proceso que debe ser rápido, sencillo y efectivo.
36. De otro lado, según el tenor literal del cuestionado segundo párrafo del artículo 24 del Nuevo Código Procesal Constitucional refiere:

⁴ Cfr. Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República. Dictamen Recaído en los Proyectos de Ley 3478/2018-CR, 3754/2018/-CR Y 7271/2020- CR, Ley de Reforma del Código Procesal Constitucional. Congreso de la República, Lima, 2021, p. 57.

⁵ Priori, Giovanni y Ariano, Eugenia. “¿Rechazando la justicia? El Derecho de Acceso a la Justicia y el Rechazo liminar de la demanda”, en *Revista de Derecho Themis* 57, p. 104.



Artículo 24. Recurso de agravio constitucional

[...]

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

37. Al respecto y sin perjuicio de que ya este Tribunal, en una labor de interpretación de las normas conforme a la Constitución y en virtud de su autonomía e independencia reconocidas en los artículos 201 y 202 de la Constitución, determinó el mejor modo de implementar dicha disposición, de forma tal que resulte plenamente resguardada la tutela jurisdiccional efectiva, el debido proceso y el derecho a la defensa, expidiendo el acuerdo de Pleno recaído en la Resolución Administrativa de Presidencia 154-2021-P/TC, que dispuso el procedimiento respectivo de la vista de causa y de la audiencia pública, considerando que recaen en distintos actos procesales.
38. En ese escenario, se estableció que la vista de causa en los procesos de tutela de derechos en el Tribunal Constitucional es obligatoria, por lo que corresponde su programación dentro de un determinado plazo luego de ingresada la demanda. Posterior a ello, pueden darse hasta tres posibilidades en relación a otra figura denominada “audiencia pública”:
 - i. Si en la vista de la causa la Sala considera que la demanda es improcedente, se resolverá en ese sentido, sin convocatoria a audiencia pública, y se publicará la resolución correspondiente. También se resuelven sin convocatoria de audiencia pública los recursos de agravio constitucional a favor de la debida ejecución de la sentencia, las apelaciones por salto y las quejas;
 - ii. Si en la vista de la causa la Sala considera que la demanda requiere un pronunciamiento de fondo por parte suya (amparos previsionales, procesos de hábeas data y procesos de cumplimiento), en el día o a más tardar el primer día hábil siguiente se notificará a las partes, convocando a audiencia pública para el lunes de la semana subsiguiente. Celebrada esta audiencia, la votación de la causa se realizará en la siguiente fecha de vistas de causa por parte de la Sala y se publicará la sentencia correspondiente; y,
 - iii. Si en la vista de la causa la Sala considera que la demanda requiere un pronunciamiento de fondo por parte del Pleno (hábeas corpus, amparos contra resoluciones judiciales u otros amparos), en el día o a más tardar el primer día hábil siguiente se notificará a las partes, convocando a audiencia pública para el miércoles de la semana subsiguiente. Celebrada esta audiencia, la votación de la causa se realizará en la siguiente fecha de vistas de causa por parte del Pleno y se publicará la sentencia correspondiente.



39. Si bien lo antes expuesto es una buena salida a la situación generada debido a la dación del Nuevo Código Procesal Constitucional; no obstante, me permito referir algunas cuestiones adicionales en el entendido de que el Congreso de la República también cometió un craso error si entendió que es lo mismo la “vista de causa” y la figura de la “audiencia única”. De ser ello así, el objeto de dicho dispositivo sería obligar al Tribunal Constitucional a llevar adelante audiencias públicas en todos los casos en que conozca un recurso de agravio constitucional.
40. Como bien se sabe, el recurso de agravio constitucional es una figura procesal y un recurso excepcional que solo cabe acceder cuando se tiene una resolución de segundo grado o instancia que declara infundada o improcedente la demanda. Así, no en todos los casos procederá tal recurso.
41. La situación de urgencia para tramitar, resolver y eventualmente, ejecutar un caso que incluya un conflicto constitucional de tutela de derechos hace que la situación de urgencia se encuentre presente en cada una de las etapas de los procesos constitucionales, tanto en cuanto a las instancias o grados para resolver el asunto como respecto de los recursos y figuras establecidos en las leyes y aquellos que el Tribunal ha generado para lograr la efectiva protección de los derechos fundamentales.
42. Ello se manifiesta en los plazos cortos que se han implementado en las leyes y códigos procesales, como en mecanismos creados jurisprudencialmente (el recurso de apelación por salto a favor de la ejecución de una sentencia del Tribunal Constitucional, recurso de agravio a favor de la ejecución de sentencias del Poder Judicial emitidas en segundo grado y el recurso de agravio a favor de la ejecución de una sentencia del Tribunal Constitucional, etc.), las mismas que cuentan con una cobertura constitucional y legal suficiente.
43. Parte de dichos mecanismos para obtener una respuesta rápida y eficaz en la atención de los derechos fundamentales, se encuentra en la posibilidad de rechazar la demanda al momento de resolver el recurso de agravio constitucional así como no fijar audiencia única en todos los casos.
44. Por ello, debe recalcar el rol legítimo del Tribunal Constitucional para desconocer causas que manifiestamente improcedentes para su competencia. De esta manera, el Tribunal priorizará la atención en procesos que sí requieren una tutela urgente.
45. De otro lado, merece destacarse lo paradójico que resulta el contenido del Nuevo Código si es que se pretende obligar al Tribunal Constitucional a convocar vista de la causa –en el entendido del Congreso, audiencia pública– con la sola interposición del recurso de agravio constitucional y la finalidad –tal y como se menciona en el citado segundo párrafo del artículo 24– es proteger el ejercicio del derecho a la defensa, pues, en el Nuevo Código, se prevé, por ejemplo, que en primer grado o instancia los órganos judiciales pueden sentenciar prescindiendo



de la audiencia única (art. 12), que en la tramitación del recurso de apelación en el proceso de habeas corpus la audiencia es opcional (a criterio de las partes) (art. 23.a), que la medida cautelar se concede sin traslado a la contraparte (art. 18) y que la tramitación del recurso de apelación por salto se realiza, asimismo, sin audiencia pública (art. 23.c).

46. De lo expuesto se advierte que el Nuevo Código no le exige al juez de primera instancia o grado, ni a la Corte de segunda instancia o grado, lo que sí le exigiría al Tribunal Constitucional.
47. Ahora bien, cierto es que en ninguno de los estadios procesales antes indicados se le prohíbe a las partes, entre ellos, a la parte demandada, manifestar por escrito lo que juzgue conveniente a sus intereses, por ende, la obligatoriedad de una audiencia pública una vez interpuesto el recurso de agravio constitucional, no forma parte del contenido constitucionalmente estatuido del derecho a la defensa.
48. También se ha manifestado que ambos dispositivos estarían dejando sin efecto dos precedentes constitucionales del Tribunal Constitucional, como son los establecidos en los casos Elgo Ríos (STC 02383-2013-PA) y Vásquez Romero (STC 00987-2014-PA).
49. Creo que, en este aspecto, también existe un error conceptual grave en la alegación del congreso, ya que lo que el precedente constitucional fija son reglas sobre el objeto y contenido de la pretensión apuntando a que en todos los casos idénticos se aplique dichas reglas. Entonces, si el Tribunal ya fijó una regla y es el intérprete de cierre de la Constitución, debe entenderse que esta debe respetarse.
50. Así como en su momento se cuestionó la emisión de dichos precedentes, también y frente a ello, ya es conocida mi postura en su defensa. Adelantando algo de esa discusión, convendría señalar que la competencia para que el Tribunal Constitucional expida ciertas reglas jurídicas a través de la figura de los precedentes constitucionales tiene un reconocimiento explícito no solo en la anterior regulación (artículo VII del Título Preliminar del anterior Código Procesal Constitucional), sino también en el artículo VI del actual Código.
51. En ese escenario, en atención al ejercicio de las competencias explícitas e implícitas que un Tribunal Constitucional puede reivindicar es precisamente las sentencias en las que se fija un determinado precedente constitucional, las que son de obligatorio cumplimiento. De ahí que cabe cuestionarnos si es posible que el legislador democrático pueda regular una situación cuyo contenido iría en contra de lo dispuesto por el intérprete de cierre de la Constitución a través de los precedentes constitucionales. Por ende, cabe analizar qué está primero, un precedente del Tribunal Constitucional o una ley emitida por el Congreso o, dicho en otras palabras, por ley se puede cambiar o modificar un precedente del Tribunal Constitucional.



52. Señalo esto en mérito a que considero que, en estricto respeto a una separación de funciones y a un criterio de corrección funcional, el Congreso de la República debe entender que, en rigor, a él también se dirigen así como a los jueces y juezas del Poder Judicial y a la sociedad en general, la atención de las reglas fijadas en los precedentes o, dicho en otras palabras, el Legislativo no escapa de la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional respecto de la figura que se comenta, a no ser que cambien las circunstancias en las que se fijan tales reglas, siempre y cuando dichos cambios puedan estar debidamente justificados, atiendan a criterios de razonabilidad y proporcionalidad y se sujeten a los parámetros constitucionales, situación ésta que en el presente caso, no se ha producido.
53. Lo señalado, por cierto, no debe llevar al inmovilismo de un Tribunal Constitucional, cuya labor es precisamente la de defender y promover la fuerza normativa de la Constitución y la vigencia efectiva de los derechos, labor que, por cierto, implica resolver conforme a Derecho, razón por demás que se expidió la resolución administrativa que interpretó el segundo párrafo del artículo 24.
54. Así también, la decisión del Tribunal Constitucional de expedir sentencias interlocutorias denegatorias en el caso del precedente Vásquez Romero, prescindiendo de la realización de audiencias públicas en el marco de los respectivos recursos de agravio constitucional y de fijar los criterios de cuándo nos encontramos frente a una vía igualmente satisfactoria del precedente Elgo Ríos, fueron decisiones tomadas 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.
55. En tal sentido, los artículos 6 y 24 en la práctica estarían dejando sin efecto los precedentes constitucionales Elgo Ríos y Vásquez Romero, lo que constituye una grave violación de la autonomía e independencia del Tribunal Constitucional.
56. Por todas las razones expuestas, opino que tanto el artículo 6 como el artículo 24 del Nuevo Código Procesal Constitucional son inconstitucionales.

(ii) Sobre la alegada violación a la autonomía procesal del Tribunal Constitucional

57. El Procurador Público Especializado en Asuntos Constitucionales manifestó que los artículos 102, 103 y 107 del Nuevo Código establecen las distintas votaciones que deben alcanzarse en el Tribunal Constitucional al tramitarse y resolverse un proceso de inconstitucionalidad. Asimismo, resultan inconstitucionales, por las mismas razones, los artículos 110, 111 y 112 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, opina que 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.



58. Al respecto, las disposiciones cuestionadas son las siguientes:

Artículo VI. Precedente vinculante

[...]

Para crear, modificar, apartarse o dejar sin efecto un precedente vinculante se requiere la reunión del Pleno del Tribunal Constitucional y el voto conforme de cinco magistrados.

Artículo 102. Calificación de la demanda (proceso de inconstitucionalidad)

Interpuesta la demanda, el Tribunal la califica dentro de un plazo que no puede exceder de diez días. *Su inadmisibilidad es acordada con el voto conforme de cuatro magistrados* [...].

Artículo 103. Improcedencia liminar de la demanda (proceso de inconstitucionalidad)

El Tribunal declarará improcedente la demanda con el voto conforme de cuatro magistrados cuando concurre alguno de los siguientes supuestos:

- 1) Cuando el Tribunal hubiere desestimado una demanda de inconstitucionalidad sustancialmente igual en cuanto al fondo; o
- 2) Cuando el Tribunal carezca de competencia para conocer la norma impugnada.

En estos casos, el Tribunal en resolución debidamente motivada e inimpugnable declara la improcedencia de la demanda.

Artículo 107. Plazo para dictar sentencia (proceso de inconstitucionalidad)

El Tribunal dicta sentencia dentro de los treinta días posteriores de producida la vista de la causa.

La sentencia que declara la inconstitucionalidad de una norma requiere de cinco votos conformes. De no alcanzarse esta mayoría calificada en favor de la inconstitucionalidad de la norma demandada, el Tribunal Constitucional dictará sentencia declarando infundada la demanda de inconstitucionalidad.

Artículo 110. Medida cautelar (proceso competencial)

[...]

La aprobación de la medida cautelar requiere el voto de cinco (5) votos conformes.

Artículo 111. Calificación de la demanda (proceso competencial)

Si el Tribunal Constitucional estima que existe materia de conflicto cuya resolución sea de su competencia, declara admisible la demanda y dispone los emplazamientos correspondientes. *Se requiere del voto conforme de cinco (5) magistrados para declarar su inadmisibilidad.*



[...]

Artículo 112. La sentencia en los procesos competenciales y sus efectos

En los procesos competenciales, la sentencia se obtiene con el voto conforme de cinco (5) magistrados.

59. A diferencia de lo regulado en el anterior Código Procesal Constitucional, la Ley 31307 cuestionada sí establece la votación que debe alcanzarse al interior del Tribunal Constitucional en el marco de los precedentes constitucionales, procesos de inconstitucionalidad y competenciales, así como para que procedan las medidas cautelares en este último proceso. Ello pese a que la regulación relativa a los votos necesarios dentro de un proceso de inconstitucionalidad y para aprobar un precedente constitucional se encuentra contenida en el Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional, aprobado mediante Ley Orgánica 28301 (artículo 10).
60. El procurador público del Congreso de la República reconoció en la audiencia única que el Nuevo Código Procesal Constitucional constituye una ley orgánica conforme a lo establecido en el artículo 200 de la Constitución que establece que “*una ley orgánica regula el ejercicio de estas garantías* y los efectos de la declaración de inconstitucionalidad o ilegalidad de las normas” [énfasis agregado]. Encontrándose en el capítulo de las garantías constitucionales del Título V.
61. En tal sentido, corresponde determinar si una ley que aprueba el Código Procesal Constitucional de un órgano constitucional puede regular los votos de los magistrados y magistradas del Tribunal Constitucional. De ser afirmativa la respuesta, estarían vigentes, al mismo tiempo, dos leyes orgánicas sobre el funcionamiento y estructura del Tribunal Constitucional.
62. En la misma línea, también corresponde dilucidar si habiéndose regulado a través del Nuevo Código los votos necesarios para emitir sentencia sobre el fondo en un proceso competencial, para aprobar una medida cautelar en este caso y para declarar la inadmisibilidad de una demanda, todos ellos con cinco votos conformes, pese a 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), pues no existía regulación sobre ello en su Ley Orgánica, esto es, si lo expuesto vulnera la autonomía procesal de dicho organismo constitucional.
63. Ahora bien, para determinar lo primero, resulta conveniente verificar qué materias pueden ser aprobadas mediante leyes orgánicas. Al respecto, el artículo 106 de la Constitución establece que:

Mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como también las otras materias cuya



regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución. Los proyectos de ley orgánica se tramitan como cualquiera otra ley. Para su aprobación o modificación se requiere el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

64. En la STC recaída en el Expediente 00022-2004-AI/TC se manifestó que dicha disposición establece dos requisitos especiales para este tipo de leyes; uno de orden material, referido a la materia que regularán las leyes orgánicas; y otro de carácter formal, relativo al número de votos necesario para su aprobación. [...] y que no se genera, per se, un problema de inconstitucionalidad cada vez que una ley ordinaria colisione con una ley orgánica. La eventual inconstitucionalidad sería consecuencia de que la ley ordinaria haya infringido directamente el artículo 106 de la Constitución, en un doble sentido: a) porque no tenía competencia para regular una materia sujeta a reserva de ley orgánica; o, b) porque pese a regular una materia sujeta a reserva de ley orgánica, no se aprobó con la mayoría exigida por el artículo 106 de la Constitución.

65. De acuerdo al requisito de orden material, mediante las leyes orgánicas se regula la estructura y funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución. Así como las materias que ésta establece. En la referida sentencia, este Tribunal afirmó lo siguiente:

Conforme al criterio que consagra el principio de soberanía jurídica de la Constitución (artículo 51.º de la Constitución) y al deber estatal de garantizar la vigencia de los derechos humanos (artículo 44.º de la Constitución), goza de reserva de ley orgánica la regulación de la estructura y funcionamiento del Tribunal Constitucional, órgano que tiene encomendada la tarea de control de la Constitución (artículo 201.º de la Constitución), así como la de la Defensoría del Pueblo, tal como lo establece el artículo 161.º la Constitución, y cuya función principal es defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona de la persona y de la comunidad (artículo 162.º de la Constitución). A mayor abundamiento, el artículo 200.º de la Constitución establece la reserva de ley orgánica para la regulación de las garantías constitucionales.

66. De lo expuesto se advierte que, en efecto, la regulación del Nuevo Código Procesal Constitucional que establece el número de votos necesarios que debe alcanzarse al interior del Tribunal Constitucional en el marco de los precedentes constitucionales, procesos de inconstitucionalidad y competencias constituyen materias que inciden sobre el funcionamiento y estructura del Tribunal Constitucional, por ello, materialmente, son disposiciones que corresponden a la materia regulada por ley orgánica.

67. En relación al proceso de inconstitucionalidad, las únicas novedades que trae la Ley 31307 es que para declarar la inadmisibilidad e improcedencia de la demanda se requiere de cuatro votos conformes, mientras que en el Reglamento Normativo se requería de cinco votos para la referida inadmisibilidad. La cantidad de votos para dictar sentencia que declare la inconstitucionalidad de una norma con rango de ley se mantiene en cinco votos conformes.



68. En relación a los precedentes constitucionales, para generarlo, modificarlo o apartarse de él, ahora se exige cinco votos conformes, antes, según el Reglamento Normativo se exigía cuatro votos.
69. Revisada la expresión de motivos del Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3478/2018-CR, 3754/2018/-CR Y 7271/2020- CR, Ley de Reforma del Código Procesal Constitucional, que buscaría justificar dichos cambios, no se advierte que se haya señalado las razones objetivas de las modificaciones realizadas.
70. En relación al proceso competencial, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional no fijó regulación alguna respecto de los votos requeridos (sea para resolver el fondo, la improcedencia o las medidas cautelares); no obstante, dicho vacío fue llenado a través de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en el ámbito de su autonomía procesal.
71. En efecto, 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, con lo cual, 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 orgánica; así como un acto contrario al cumplimiento de los objetivos del proceso competencial, reconocido en el artículo 202, inciso 3 de la Constitución.
72. En el mismo sentido y en todo caso, para las modificaciones propuestas en torno a la cantidad de votos exigidos, se debió tomar en cuenta, precisamente, la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, de no ser así, se debió justificar objetivamente cuáles son las razones para dicho cambio, situación que no se advierte durante el proceso deliberativo y de aprobación de la normativa cuestionada.
73. En el mismo sentido, la parte demandante refiere 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, por lo que no existe una justificación para que el legislador establezca, mediante una modificación al Código Procesal Constitucional, una votación de cinco (5) votos conformes. 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 pronunciamientos sobre el fondo de la controversia en materias particularmente delicadas.



74. Además, se evidencia un vacío en el tenor de lo establecido en el artículo 112 cuando señala que “en los procesos competenciales, la sentencia se obtiene con el voto conforme de cinco (5) magistrados”; no obstante, no se precisa si la sentencia a la que se alude debe ser fundada o infundada, aunque dicha referencia se encuentre en la exposición de motivos del dictamen en el siguiente sentido “igualmente se uniformiza la exigencia de cinco votos favorables para declarar fundada la demanda [...]” (p. 53).
75. Lo señalado, resulta grave en el supuesto en que no se llegue a los votos requeridos, de ser así, cabe cuestionarnos si debería declararse improcedente la demanda y dejar el problema de la competencia sin resolución. No creo que esta sea la mejor salida, ya que en los procesos competenciales, lo que existe es una tensión entre dos órganos con competencias constitucionales, por lo que es difícil afirmar que hay una presunción a favor de alguno de los poderes u órganos a diferencia de lo que ocurre en un proceso de inconstitucionalidad, en el que existe la presunción de constitucionalidad a favor de la validez de la ley, de ahí que, sería urgente considerar que si no se tienen los cinco votos se podría favorecer a alguno de los poderes en pugna, convalidando su acto.

(iii) Sobre la alegada violación del principio-derecho a la igualdad

76. Los demandantes alegan que tanto el artículo III del Título Preliminar y la Cuarta Disposición Final de la Ley 31307 violan el principio de igualdad, por cuanto establecen un tratamiento normativo diferenciado no justificado al eximir del principio de gratuidad que rige a los procesos de tutela de derechos fundamentales a las personas jurídicas que promueven procesos de amparo contra resoluciones judiciales. Así, la ley está distinguiendo donde la Constitución no lo hace. Además, refieren que dichas normas buscan desincentivar a las personas jurídicas a presentar sus amparos, con lo cual también terminan vulnerando su derecho de acceso a la justicia en condiciones de igualdad.
77. En el mismo sentido, afirman que los artículos 23, inciso a) y 37, inciso 8 del NCPConst., vulneran el principio de igualdad al permitir que, en el marco de los procesos de *habeas corpus*, solo sea el demandante quien pueda solicitar informe oral en segunda instancia. Lo que, a su vez, vulneraría el derecho a la defensa de la parte demandada.
78. Señalan que de los antecedentes de la Ley 31307 no se advierte una justificación objetiva y razonable que habilite las citadas diferencias. En este sentido, agregan que 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; y tampoco se cumple para los demandados en un proceso de *habeas corpus*, que no pueden solicitar la realización de una audiencia en la tramitación del recurso de apelación.



79. Los artículos III del Título Preliminar y la Cuarta Disposición Final de la Ley 31307 establecen 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.

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.

80. De las citadas disposiciones se advierte que las personas jurídicas que interpongan amparos contra resoluciones judiciales no pueden acceder al principio de gratuidad del proceso del mismo modo que las personas naturales cuando éstos interpongan amparos contra resoluciones judiciales.
81. Ahora bien, revisado el Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3478/2018-CR, 3754/2018/-CR y 7271/2020-CR, Ley de Reforma del Código Procesal Constitucional, que buscaría justificar las citadas disposiciones, no se encuentra fundamento alguno que explique las razones que llevaron al Congreso de la República para excluir a las personas jurídicas que interpongan demandas de amparos contra resoluciones judiciales de la gratuidad en el acceso a dicho proceso, salvo comentarios muy breves de tres congresistas (p. 55 del dictamen).
82. En la audiencia única, el procurador del Congreso alegó que dicha modificación obedece a que regularmente las personas jurídicas cuando interponen amparos contra resoluciones judiciales buscan revertir una situación que les ha perjudicado y que tienen incidencia en temas patrimoniales; no obstante, resulta claro que no en todos los procesos subyacentes se dictamina sobre un conflicto jurídico de naturaleza patrimonial, pues existen personas jurídicas que de acuerdo a sus objetivos y naturaleza persiguen pretensiones no patrimoniales y en defensa de derechos colectivos y difusos, por ejemplo, las personas jurídicas sin fines de lucro, como las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), la representación de las comunidades y pueblos indígenas, etc.
83. Por ello, existe la obligación de justificar debidamente las modificaciones que incluyan restricciones al acceso a la tutela procesal efectiva en condiciones de igualdad, situación que no se observa en el presente caso.
84. De otro lado, los artículos 23.a y 37.8 de la Ley 31307 establecen que:

Artículo 23. Trámite del recurso de apelación

El recurso de apelación se tramita:



a) En el proceso de habeas 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.

Artículo 37. Normas especiales de 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.

85. Si por vista de causa, como hemos referido antes –y al parecer fue así–, el Congreso de la República lo entendió como audiencia pública, nuevamente, dicho órgano político estableció una diferencia sin dar razones del por qué se excluye la posibilidad de que la parte demandada pueda solicitarla ante una segunda instancia o grado y únicamente se le otorga dicha potestad a la parte demandante o al favorecido, aunque como una excepcionalidad, pues, según las fórmulas planteadas, la regla en dichos procesos es que “no hay vista de la causa”.
86. Es cierto que los procesos constitucionales de tutela de derecho exigen que sus etapas sean céleres, tanto más, si estamos frente a la presunta violación del derecho a la libertad personal que se busca proteger a través del habeas corpus, pues como es sabido, dicho derecho constituye una pre condición para el efectivo ejercicio de otros derechos fundamentales. Por ello, es posible que se haya pensado en otorgar únicamente la posibilidad a la parte demandante o al favorecido o favorecida en el proceso de habeas corpus a fin de que a su solo pedido se realice la audiencia pública (vista de causa en los términos del Congreso); no obstante, al excluir de dicha posibilidad a la otra parte, esto es, a la parte demandada, se estaría vulnerando el principio-derecho a la igualdad de partes que debe estar presente en todo proceso en el que se dilucide alguna controversia jurisdiccional, tanto más si es de naturaleza constitucional.

(iv) Sobre la alegada violación a la tutela jurisdiccional efectiva

87. La parte demandante alega también que los artículos 3 y 29 del NCPConst. vulneran los artículos 139, inciso 3 y 200, inciso 1 de la Constitución, así como el artículo 7, inciso 6 de la CADH.
88. Señala que 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.
89. Consideran que esta modificación 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 más casos sin contar con la capacidad para atenderlos, debido a la carga



procesal que tienen en materia de amparo, habeas data y cumplimiento. De esta manera, se genera un marco normativo que impide que el proceso de habeas 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.

90. Por tanto, este cambio legislativo supone una violación al derecho de acceso a la justicia constitucional y a la eficacia del proceso de habeas corpus como mecanismo judicial de tutela de derechos fundamentales.
91. De otro lado, la parte demandante argumenta que los artículos 26 y 64 del NCPCConst. que prescriben, respectivamente, el carácter inimpugnable de la resolución judicial que ordena la actuación inmediata de sentencia y de la que otorga un plazo adicional para que se cumpla con el requerimiento judicial, 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.
92. Por ello, sostienen que los artículos cuestionados devienen en inconstitucionales al privar a los justiciables de un mecanismo que les permita cuestionar las decisiones jurisdiccionales que consideran que les generan perjuicios, violando de esta manera el derecho de acceso al recurso, que forma parte del derecho al debido proceso y del derecho a la pluralidad de la instancia, reconocidos en el artículo 139, inciso 6 de la Constitución.
93. Los artículos 3 y 29 del Nuevo Código Procesal Constitucional establecen lo siguiente:

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 habeas corpus donde los jueces constitucionales se rigen por sus propias reglas de competencia.

Si el demandante conoce, antes de demandar o durante el proceso, que el funcionario contra quien dirige la demanda ya no ocupa tal cargo, puede solicitar al juez que este no sea emplazado con la demanda.

Artículo 29. Competencia

La demanda de habeas 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.

94. En definitiva, cuando se trate de regular determinadas situaciones, a través de las leyes, hay que considerar diversos aspectos que involucra la misma Constitución



como algunos principios reconocidos por este Tribunal, entre ellos, el de la previsión de las consecuencias, que también es aplicable a las normas en general. Uno de esos aspectos versa sobre la competencia en el caso de los procesos constitucionales de habeas corpus. La Ley 31307 establece que, en adelante, serán los juzgados constitucionales los que conocerán los procesos de habeas corpus. Antes, dicha competencia recaía en cualquier juez o jueza penal (artículo 28 del anterior Código Procesal Constitucional).

95. Lo señalado significaba que antes, solo en la región Lima, las demandas de habeas corpus eran conocidas por cuarenta juzgados penales y que ahora, quienes conocerán de dichos procesos, se distribuirán entre los doce juzgados constitucionales, juzgados que, a su vez, ya conocen de todos los procesos de habeas data, amparo y de cumplimiento en Lima. Este hecho no es cosa mínima si nos atenemos a que la carga que soportará la judicatura constitucional se ampliará sin que se amplíe el número de juzgados constitucionales en el país.
96. Definitivamente, el juez o jueza por excelencia llamados a conocer casos en los que se resuelvan conflictos constitucionales son los constitucionales. La especialización podría asegurar que la justicia constitucional mejore y en la mayoría de casos, se atienda al criterio de tutela urgente que identifica a los procesos de tutela de derechos; no obstante, considero que más allá de la buena voluntad que pudiera tener el Legislativo para mejorar las condiciones de protección efectiva de los derechos fundamentales modificando la normativa tal y como se describe, también debe tenerse en cuenta que dicha normativa no está siendo acompañada de algún plan o proyecto en trámite –sea de parte del Poder Judicial o a través del Ejecutivo con la aprobación del presupuesto correspondiente– que amplíe el número de judicaturas constitucionales en el país o en la que se proponga crearlas en aquellas Cortes en las que no existan.
97. Lejos de ello, se ha modificado la norma sin tomar en cuenta aspectos sustanciales que finalmente inciden en el menoscabo en la atención urgente que merecen los procesos constitucionales, entre ellos, el de habeas corpus.
98. Es cierto que la segunda disposición complementaria final de la Ley 31307 establece que “en los distritos jurisdiccionales del Poder Judicial donde no existan jueces ni salas constitucionales, los procesos de amparo, habeas data y de cumplimiento son competencia de los juzgados especializados en lo civil o mixto, según corresponda y, en segunda instancia, las salas civiles correspondientes. **En los procesos de habeas corpus la competencia recae en los jueces de investigación preparatoria y, en segunda instancia, en las salas de apelaciones respectivas**” [énfasis agregado]. Esto significa el reconocimiento de parte del Legislativo de que existen lugares en el país que ni siquiera tienen jueces o juezas constitucionales.
99. En la misma línea, según la Única Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 31307 para la determinación de jueces y salas constitucionales, “el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial determina de modo paulatino y conforme a las posibilidades presupuestales y de infraestructura, los jueces y salas constitucionales para su



nombramiento por la Junta Nacional de Justicia”. Es más, conforme Resolución Administrativa 0291-2021-CE-PJ (publicada el 10 de setiembre), ante el incremento de la carga procesal debido a la vigencia del nuevo Código, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial dispuso que, a partir del 15 de setiembre la Primera Sala Civil se convertirá en la Tercera Sala Constitucional de la Corte Superior de Lima, además, dispuso que se emita un informe técnico para determinar la creación de una Cuarta Sala Constitucional.

100. Dichas actuaciones no hacen más que representar la difícil situación en la que se ha puesto al Poder Judicial a partir de la nueva regulación en materia de habeas corpus y su competencia.
101. De otro lado, según el segundo párrafo del artículo 26 y 64 del Nuevo Código Procesal se establece que:

Artículo 26. Actuación de 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.

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.

102. En relación con el carácter inimpugnable de la resolución judicial que ordena la actuación inmediata de sentencia y de la que otorga un plazo adicional para que se cumpla con el requerimiento judicial, adoptadas a discrecionalidad del juzgador, se debe precisar que si bien no todas las actuaciones procesales en las que se excluya la posibilidad de algún medio impugnatorio *per se* es inconstitucional, pues, entre ellas caben por ejemplo las de mero trámite (decretos) en las que no existe alguna decisión; no obstante, existen otras que contienen decisiones que generan efectos jurídicos y eventualmente, se encuentran resolviendo –de manera anticipada– una demanda al interior de un proceso constitucional como es la actuación de sentencia o la resolución, expedida en un proceso de habeas data, en la que otorga un plazo adicional para que se cumpla con el requerimiento judicial, adoptadas a discrecionalidad del juzgador.
103. En ambos casos, la normativa impugnada ha excluido la posibilidad de presentar recurso de apelación sin considerarse que una vez ejecutados los mandatos



contenidos dichas resoluciones, existe el riesgo de que no sea posible retrotraer los efectos hasta antes de las decisiones, sobre todo si dichas resoluciones son revocados por las instancias superiores, situación que en definitiva, no ha sido considerado, al parecer, por el Congreso con la dación del Nuevo Código.

(v) *Sobre la alegada violación del derecho a la defensa*

104. Por otro lado, ambos demandantes sostienen que debe declararse la inconstitucionalidad del artículo 5 y primer párrafo del artículo 21 de la nueva ley adjetiva en los extremos que disponen que en los procesos de amparo contra las resoluciones judiciales no se notifique de la demanda a los jueces emplazados, ya que con esto se les priva de poder ejercer su derecho a la defensa establecido en el artículo 139, inciso 14 de la Constitución y que la interposición de los medios impugnatorios, con excepción de la queja, no requieren fundamentación.
105. Dichos dispositivos contienen lo siguiente:

Artículo 5. Representación procesal del Estado

La defensa del Estado o de cualquier funcionario o servidor público está a cargo del procurador público o del representante legal respectivo, quien deberá ser emplazado con la demanda. Además, debe notificarse con ella a la propia entidad estatal o al funcionario o servidor demandado, quienes pueden intervenir en el proceso. Aun cuando no se apersonaren, se les debe notificar la resolución que ponga fin al grado. Su no participación no afecta la validez del proceso.

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

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.

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

106. El artículo 139, numeral 14 de la Constitución establece que es un principio y derecho de la función jurisdiccional, entre otros, de “no ser privado del derecho de defensa en ningún estado del proceso [...]”.
107. Asimismo, el artículo 8, numeral 2.b de la Convención Americana de Derechos Humanos reconoce como parte de las garantías que integran el debido proceso, el derecho de un procesado o demandado, en cualquier proceso o procedimiento, a conocer los términos de una imputación o demanda realizada en su contra.
108. En efecto, 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 del que forman parte. Por ello, cuando el segundo párrafo del artículo 5 del Nuevo Código prohíbe la notificación y emplazamiento de la demanda constitucional a los jueces o juezas que expidieron la resolución judicial que se cuestiona en dicho proceso, les niega la oportunidad de formular descargos en caso lo consideren necesario a efecto de ejercer su derecho de defensa. En tal sentido, 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.

109. De otro lado, se advierte que el primer párrafo del citado artículo 21 establece que la interposición de los medios impugnatorios, con excepción de la queja, no requieren fundamentación. Ello, a mi modo de ver, suscita una situación de indefensión porque impide que se conozcan los argumentos y la motivación de una de las partes al impugnar, perjudicándose la defensa respectiva en la instancia revisora. En tal sentido, el artículo 21 del Nuevo Código viola también el derecho de defensa reconocido en el inciso 14 del artículo 139 de la Constitución.

(vi) Sobre la autonomía funcional e independencia del o la Fiscal de la Nación

110. De otro lado, la parte demandante también señala que el artículo 98 del NCPCConst. vulnera la independencia y autonomía constitucionalmente reconocidas al fiscal de la Nación (artículo 158), así como la legitimidad activa expresamente atribuida para promover demandas de inconstitucionalidad (artículo 203, inciso 2), al exigirle que para este efecto en específico cuente con el acuerdo de la Junta de Fiscales Supremos.
111. Al respecto, el referido artículo 98 de la Ley 31307 establece lo siguiente:

Artículo 98. Representación procesal legal

Para interponer una demanda de inconstitucionalidad [...]

El presidente del Poder Judicial o el fiscal de la nación interponen la demanda con acuerdo de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia de la República o de la Junta de Fiscales Supremos, respectivamente.

112. En principio, corresponde señalar que la Constitución Política ha otorgado legitimidad para interponer la demanda de inconstitucionalidad, entre otros, al o a la Fiscal de la Nación (artículo 203.2). Así, la carta suprema ha fijado que dicha facultad le sea concedida al Fiscal directamente sin condicionamientos o sujeción hacía algún órgano o consejo. No obstante ello, la nueva regulación en relación a la representación procesal sujeta la legitimidad del Fiscal de la Nación al acuerdo previo de la Junta de Fiscales Supremos, hecho que resulta contrario a lo explícitamente señalado por la Constitución.
113. El contenido constitucional así dispuesto para que en algunos casos exija previo acuerdo del consejo o del órgano colegiado la potestad de interponer una demanda



de inconstitucionalidad y en otros no, como en el caso del Fiscal de la Nación o del Defensor del Pueblo, se fundamenta precisamente en la distinta naturaleza de las instituciones del Estado. En efecto, el presidente de la República no es responsable políticamente de manera directa, por eso sus actos deben ir respaldados por sus ministros o por su Consejo de Ministros. Del mismo modo, en el caso de los gobiernos regionales y locales, esto es, existe la misma lógica, por ello, los gobernadores regionales o alcaldes provinciales requieren del previo acuerdo del concejo respectivo.

114. En el caso del Poder Judicial, ha sido la misma Constitución, la que ha otorgado la representación a su órgano máximo que es la Sala Plena de la Corte Suprema (artículo 203.3). Pero en el caso del Ministerio Público, la representación es al Fiscal de la Nación, según la Constitución, es decir, no se le exige a la Junta de Fiscales acuerdo previo. Por ello, sujetar o condicionar la decisión del Fiscal de la Nación al previo acuerdo de la Junta de Fiscales Supremos, a mi modo de ver, estaría estableciendo una limitación irrazonable al derecho de acceso a la justicia.
115. Ello además es así en la medida en que el Fiscal de la Nación responde directamente, esto es, es sujeto de antejuicio o juicio político, justamente, porque la naturaleza de su responsabilidad es diferente, mientras que existen funcionarios públicos que son cubiertos por el órgano colegiado, órgano que finalmente asume la responsabilidad. En tal sentido, considero que la normativa impugnada es inconstitucional.

(vii) Sobre la violación del principio seguridad jurídica

116. La parte demandante invoca también la inconstitucionalidad de la primera y quinta disposiciones complementarias finales de la ley procesal impugnada, pues disponen la entrada en vigencia del NCPConst. al día siguiente de su publicación y prevén la aplicación inmediata de las normas procesales que contiene. Considera el colegio demandante que al no haberse contemplado un necesario periodo de *vacatio legis*, esta medida resulta contraria a los artículos 2, inciso 24 y 103 de la Constitución.
117. En tal sentido, el Colegio de Abogados de La Libertad refiere que esta situación sería vulneratoria del principio de seguridad jurídica toda vez que el cambio normativo, al ser inmediato, lesiona las dimensiones de previsibilidad de la actuación de los órganos jurisdiccionales y la previsión de consecuencias.
118. Al respecto, la primera y quinta disposiciones complementarias finales establecen lo siguiente:

PRIMERA. Vigencia de normas

Las normas procesales previstas por el presente código son de aplicación inmediata, incluso a los procesos en trámite. Sin embargo, continuarán rigiéndose por la norma anterior: las reglas de competencia, los medios impugnatorios interpuestos, los actos procesales con principio de ejecución y los plazos que hubieran empezado.

QUINTA. Vigencia de las reformas



Las reformas al Código Procesal Constitucional entran en vigor el día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.

119. Ahora bien, La Ley 31307 a diferencia de su antecesora ha establecido la aplicación inmediata en el tiempo de sus disposiciones. En efecto, el anterior Código Procesal dispuso en su segunda disposición transitoria y derogatoria que dicho Código entraría en vigencia a los seis meses de su publicación en el diario oficial El Peruano.
120. La posibilidad de un lapso de tiempo para que una nueva regulación, sobre todo si es un texto procesal obedece a la necesidad de adaptación que requieren los jueces, juezas, partes y ciudadanía en general frente a los diversos cambios producidos. A través de la nueva ley, se ha excluido dicha posibilidad, con lo cual, es posible que puedan cometerse errores judiciales tanto en la interpretación como en la aplicación del Nuevo Código, por lo menos, hasta que el Tribunal Constitucional vaya definiendo, como hasta la fecha lo ha hecho, las interpretaciones a algunas disposiciones para hacerlas compatibles con la Constitución, por ejemplo, el auto recaído en el Exp. 00013-2021-PI/TC, a través del cual el Tribunal Constitucional se pronunció sobre la admisibilidad de la intervención en calidad de *amicus curiae* presentada en el marco del proceso de inconstitucionalidad del expediente en cuestión, señalando que las disposiciones del Nuevo Código Procesal Constitucional respecto a la participación de los *amicus curiae* por invitación del juzgador, no impide la intervención como *amicus* de las personas naturales o jurídicas que así lo soliciten.
121. En fin, como señalé desde el inicio, los desaciertos con la dación de la Ley 31307 son más que los aciertos. Por ello, las disposiciones impugnadas en el presente caso no serían las únicas cuyo análisis crítico merecen alguna reflexión, pero, lo peor de todo es que, desafortunadamente, la nueva regulación cuenta con diferentes aspectos, tal y como se ha analizado, que terminan violando diversos derechos y principios constitucionales.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



VOTO SINGULAR DE LOS MAGISTRADOS FERRERO COSTA, BLUME FORTINI Y SARDÓN DE TABOADA

Emitimos el presente voto singular porque discrepamos de la ponencia elaborada para resolver este caso. La ponencia estima, por razones de forma, las demandas acumuladas que impugnan la constitucionalidad del Nuevo Código Procesal Constitucional (NCPCo). Discrepamos de ello por lo siguiente:

El artículo 79 del Reglamento del Congreso regula el trámite de la autógrafa de ley observada por el presidente de la República. En su último párrafo, establece que ella debe pasar necesariamente a comisión *si fue exonerada inicialmente de dicho trámite*. En este caso no ocurrió esto. El 21 de mayo, el Pleno del Congreso aprobó el NCPCo con 94 votos; posteriormente, el 10 de junio, aprobó una aclaración sobre el texto sustitutorio con 101 votos. Empero, el 18 de mayo —antes de que se efectuaran tales votaciones—, la Comisión de Constitución y Reglamento recomendó su aprobación alcanzando un texto que consolidaba tres proyectos distintos. Así, al haber pasado ya por una comisión dictaminadora, la autógrafa observada del NCPCo podía ser exonerada de dicho trámite por la Junta de Portavoces, con votos que representaran 3/5 partes del Congreso. Ello ocurrió el 12 de julio.

Cabe subrayar que el tercer párrafo del mismo artículo 79 del Reglamento del Congreso dice que las observaciones corren “en el expediente que dio origen a la ley observada”. No dice que el procedimiento tenga que reiniciarse totalmente, como cree la ponencia. En realidad, como garantía de la debida deliberación de la autógrafa observada, el artículo 79 establece que la insistencia sea aprobada por más de la mitad de los congresistas. En este caso, este requisito fue ampliamente satisfecho, pues la insistencia fue aprobada el 14 de julio por 80 votos. Estos representaban 62% del Congreso. Mal puede concluirse, por tanto, que hubo un déficit de deliberación en la aprobación por insistencia del NCPCo. No lo hubo. Esta aprobación satisfizo todos los requisitos establecidos para ello por el Reglamento del Congreso.

Cabe indicar también que la ponencia deduce la obligatoriedad del trámite de comisión del artículo 73, modificado el 1 de julio —curiosamente, un día antes de que el entonces presidente de la República Francisco Sagasti observara la autógrafa del NCPCo. Al respecto, debe señalarse que dicho artículo no aplica al trámite de una insistencia. Este está regulado por una norma específica —el artículo 79 antes referido—, que ciertamente no fue objeto de ninguna modificación de última hora.

Por estas razones, nuestro voto es por declarar **INFUNDADAS** las demandas acumuladas en este expediente, en tanto alegan la inconstitucionalidad del Nuevo Código Procesal Constitucional (NCPCo) por razones de forma.



Observación adicional

En este caso, las demandas acumuladas impugnan la constitucionalidad del NCPCo no solo por razones de forma. Además, indican que distintas normas del NCPCo son inconstitucionales por el fondo. Al estimar las demandas por razones de forma, la ponencia elaborada para resolver este caso no evalúa ya si existen tales inconstitucionalidades materiales. Habiendo esta ponencia obtenido tres de los cinco votos requeridos, carece de objeto realizar un análisis de fondo de las disposiciones impugnadas.

SS.

**FERRERO COSTA
BLUME FORTINI
SARDÓN DE TABOADA**