

Tribunal Constitucional del Perú

I. Introducción general: Sucinta descripción del sistema nacional de justicia constitucional

1 ÓRGANOS QUE IMPARTEN JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN EL PERÚ

En el Perú, la administración de la justicia constitucional es un tópico que el constituyente de 1993 le ha confiado tanto al Tribunal Constitucional como al Poder Judicial.

A diferencia de otros países de la América Latina, en el nuestro el Tribunal Constitucional es un órgano constitucional al igual que el Poder Judicial. No forma parte de él, y en ese sentido puede decirse que en el Perú existe un sistema dual o convergente de justicia constitucional: el control difuso de constitucionalidad confiado al Poder Judicial a través de sus diversas instancias y el control concentrado en el Tribunal Constitucional al estilo kel-seniano.

Por tanto, cuando en lo sucesivo se aluda a la administración de justicia constitucional en el Perú, no obstante que ello supone el que se haga algunas referencias al Poder Judicial, en lo esencial las consideraciones que se realicen tienen por referencia la labor que realiza el Tribunal Constitucional, en la medida que por disposición del artículo 201 de nuestro Texto Fundamental éste ha sido configurado como el «órgano de control de la Constitución».

1.1. Competencias del Tribunal Constitucional que conoce en única o última instancia

Ahora bien, en cuanto «comisionado del Poder constituyente» para la defensa de la Constitución, al Tribunal Constitucional se

le ha confiado una serie de competencias cuyo conocimiento varía según se trate de los procesos en ciernes. A saber:

a) Por un lado, conoce en última y definitiva instancia los procesos constitucionales relativos al *Habeas Corpus*, Acción de Amparo, *Habeas Data* y Acción de Cumplimiento que hayan merecido resoluciones denegatorias de tutela ante el Poder Judicial.

b) En segundo lugar, para conocer en única y definitiva instancia, los procesos constitucionales de Acción de Inconstitucionalidad, que procede contra leyes o normas con rango, valor y fuerza de ley, así como el llamado conflicto de competencias entre órganos constitucionales.

1.2. Número de miembros que lo integran

El Tribunal Constitucional peruano se compone de siete miembros, elegidos por cinco años (artículo 201 de la Constitución).

En la actualidad, tras la destitución de tres de sus magistrados, el Colegiado se encuentra transitoriamente integrado por cuatro magistrados [decimoprimer disposición transitoria de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante LOTC), Ley 26801 modificada por la Ley 26954].

1.3. Divisiones funcionales y de competencia internas: Salas, Secciones...

El Tribunal Constitucional en el Perú no tiene divisiones funcionales, ni salas o secciones. Sesiona y resuelve como Colegiado *in toto* las controversias sometidas a su conocimiento.

2 EN ESPECIAL EL ÓRGANO ENCARGADO DE DECIDIR
LA ADMISIÓN A TRÁMITE. EN EL CASO DE SER COLEGIADO,
MODO DE ADOPTAR LA DECISIÓN: MAYORÍA, UNANIMIDAD...
MODO DE DIRIMIR EVENTUALES EMPATES

La admisión a trámite de los diversos procesos constitucionales varía según se trate si se inician ante el Poder Judicial o ante el Tribunal Constitucional.

Así, si se trata de los procesos relativos al *Habeas Corpus*, Acción de Amparo, *Habeas Data* o Acción de Cumplimiento, la admisión a trámite es una tarea que corresponde efectuar al Magistrado(s) del Poder Judicial, que en calidad de Primera Instancia conoce el asunto litigioso.

En ese sentido, al Tribunal Constitucional no le corresponde emitir normalmente resolución de admisión a trámite, por lo que una vez agotadas las instancias judiciales, y siempre que se haya expedido una resolución denegatoria, el Tribunal se limita a señalar fecha para la vista de la causa como paso previo a la resolución de la controversia constitucional.

En las Acciones de Inconstitucionalidad y Conflictos de Competencia, en los que el Tribunal Constitucional es instancia única, el Pleno Jurisdiccional resuelve por mayoría simple la admisibilidad de las mismas, salvo el caso de la inadmisibilidad de las Acciones de Inconstitucionalidad, en la que requieren seis votos conformes.

2.1. Modo de adoptar la decisión

El quórum del Tribunal Constitucional es de seis de sus miembros. Como se anotó, en la actualidad éste ha sido reducido a cuatro, entre tanto se completa el número total de magistrados por el Congreso de la República.

El Tribunal resuelve por mayoría simple de votos emitidos, salvo para resolver la inadmisibilidad de las demandas de inconstitucionalidad o para dictar sentencia que declare inconstitucional determinada norma legal, casos en los que se exigen seis votos conformes.

En caso de empate, el Presidente del Tribunal tiene voto dirimente, regla que no se observa en los procesos de inconstitucionalidad de leyes, en el que si no se alcanza la mayoría calificada (seis votos conformes) para declarar inconstitucional una determinada norma, se resuelve declarando infundada la demanda.

II. Condiciones constitucionales y legales para acceder a la justicia constitucional

1 BREVE DESCRIPCIÓN DE LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y SUS REQUISITOS DE VIABILIDAD PROCESAL

1.1. Los conflictos entre órganos constitucionales

El Tribunal Constitucional es competente para resolver los problemas que se suscitan acerca del ejercicio de competencias o atribuciones designadas directamente por la Constitución o las leyes orgánicas, que delimiten ámbitos propios de los poderes del Estado, los órganos constitucionales, los gobiernos regionales o municipales (artículo 46 de la LOTC).

El conflicto de competencias, bien sea positivo o negativo, puede presentarse entre:

- a) El Poder Ejecutivo con uno o más gobiernos regionales o municipales.
- b) Dos o más gobiernos regionales, municipales o de ellos entre sí.
- c) Los poderes del Estado entre sí, o con cualquiera de los órganos constitucionales, o de éstos entre sí.

El conflicto se configura cuando alguno de los poderes o entidades estatales, señalados en el artículo 46 antes referido (poderes del Estado, gobiernos regionales y locales u órganos constitucionales), adoptan decisiones o rehúye deliberadamente actuaciones, afectando competencias o atribuciones que la Constitución o las leyes orgánicas confieren.

Procedimiento

Pasa por cinco etapas: interposición de la demanda, admisibilidad, alegato, vista de causa y sentencia.

- i) La demanda debe contener los datos de identidad de los

órganos o personas que ejercen la acción y su domicilio legal y procesal; la iniciación de la competencia o atribución constitucional u orgánica invadida o rehuida; los fundamentos de hecho y de derecho que sustenten la demanda y la designación del apoderado, si lo hubiere.

ii) Dentro del término no mayor de diez días posteriores a la presentación de la demanda, debe resolverse sobre su admisibilidad. El Tribunal Constitucional, si estima que existe conflicto constitucional, declara admisible la demanda y dispone notificar a los apoderados de los entes constitucionales involucrados; en caso contrario, la declara inadmisibile.

iii) El órgano emplazado tiene treinta días para contestar y alegar.

iv) Transcurrido el término de treinta días y producido o no el alegato, se señala fecha para la vista de la causa, dentro de los diez días útiles siguientes.

v) El Tribunal Constitucional dispone de diez días útiles para emitir su fallo.

1.2. Los conflictos entre entes territoriales

En el ordenamiento jurídico peruano, los conflictos entre entes territoriales son de conocimiento o bien por el Poder Judicial o bien por el Tribunal Constitucional, según se trate de la naturaleza del conflicto.

Así, *los conflictos territoriales* que pudieran generarse entre dichos órganos del Estado se dilucidan a nivel del Poder Judicial, dependiendo de la jerarquía de los entes en conflicto (Municipalidades distritales o provinciales), para determinar la instancia judicial (Corte Superior y/o Corte Suprema) que la resuelve.

Al Tribunal Constitucional, por el contrario, le corresponde resolver los conflictos entre entes territoriales, en la medida que la naturaleza sea uno de relevancia constitucional, directamente derivado de la Constitución o la ley orgánica, por ejemplo, si lo que se discute es el área de competencias que la Constitución reconoce a un gobierno regional y a uno local.

1.3. Los procedimientos de impugnación de la ley. Exposición, en su caso, de las diversas vías

El sistema jurídico peruano contempla dos procedimientos de impugnación de normas legales:

a) La Acción de Inconstitucionalidad, en calidad de competencia exclusiva del Tribunal Constitucional, dirigida a impugnar las leyes, los decretos legislativos, los decretos de urgencia, los tratados internacionales que hayan requerido o no la aprobación del Congreso, los reglamentos del Congreso, las normas regionales de carácter general y las ordenanzas municipales.

b) La Acción Popular, que es de competencia exclusiva del Poder Judicial, contra normas de jerarquía infralegal: reglamentos, resoluciones y decretos gubernamentales de carácter general, cualquiera sea la autoridad de la que emanen.

1.3.1. *La Acción de Inconstitucionalidad*

Es una garantía constitucional, de procedimiento especial que conoce en instancia única el Tribunal Constitucional, siendo su finalidad la protección del principio de supremacía constitucional.

a) *Sujetos legitimados*: Están facultados para interponer la Acción de Inconstitucionalidad (artículo 25 de la LOCT).

- El Presidente de la República.
- El Fiscal de la Nación.
- El Fiscal del Pueblo.
- El veinticinco por ciento del número legal de congresistas.
- Cinco mil ciudadanos, tratándose de leyes o normas con rango de ley; y si la norma impugnada es una ordenanza municipal, el uno por ciento de los ciudadanos del respectivo ámbito territorial.
- Los presidentes de Región; y
- Los colegios profesionales, en materia de su especialidad.

b) *Demanda*: Debe contener los datos de identidad de los órganos o personas que ejercitan la acción y su domicilio legal y procesal; la indicación de la norma que se impugna, en forma precisa; los fundamentos de hecho y de derecho que la sustentan, la relación numerada de los documentos que se acompañan, y la designación del apoderado, si lo hubiere, y de sus sustitutos.

c) *Admisión de la demanda*: El Tribunal tiene un término máximo de diez días para resolver la admisibilidad o no de la demanda.

d) *Alegato*: Admitida la demanda, el Tribunal corre traslado de la misma al órgano emisor de la norma cuestionada. Producida la notificación corresponde al órgano emisor personarse y presentar su alegato en defensa de la norma impugnada, dentro del plazo de treinta días improrrogables, contados a partir de la notificación con la demanda.

e) *Vista de la causa*: Dentro de los diez días útiles siguientes se señala fecha para la vista de la causa, en cuyo acto las partes pueden hacer uso del derecho de informar oralmente.

Sentencia: El Tribunal expide la sentencia dentro del plazo de treinta días después de producida la vista.

1.4. Las acciones en defensa de los derechos y libertades fundamentales

La defensa de los derechos y libertades fundamentales cuenta en el Perú con los siguientes instrumentos procesales: *Habeas Corpus*, Acción de Amparo y el *Habeas Data*.

El trámite de estos procesos constitucionales es muy semejante. Se inician en el Poder Judicial, y sólo llegan al Tribunal Constitucional—en virtud a la interposición del respectivo recurso impugnatorio—aquellas causas en que se hayan dictado una resolución denegatoria para el demandante. El Tribunal actúa como última y definitiva instancia en estas causas, encontrándose facultado para examinar aspectos de forma y de fondo.

A) *Habeas Corpus*: Es una garantía constitucional sumaria, en tablada ante el Juez, y excepcionalmente ante la Sala de la Cor-

te Superior de Justicia competente (cuando se traten contra resoluciones judiciales), y está dirigida a restituir la libertad que ha sido violada o amenazada de vulneración, por actos u omisiones provenientes de autoridades, funcionarios o particulares*.

B) *Acción de Amparo*: Se formula ante el Juez Civil o, tratándose de actos lesivos provenientes de resoluciones judiciales, ante la Sala Civil de la Corte Superior competente*, y tiene como objeto restituir cualquier derecho reconocido por la Constitución que no sea el de la libertad personal y los que protege el *Habeas Data*, que haya sido vulnerado o amenazado de vulneración por acto u omisión de autoridad, funcionario o particular.

C) *Habeas Data*: Se interpone ante el Juzgado Civil competente* y tiene por finalidad proteger los derechos informáticos comprendidos en el artículo 2, incisos 5 y 6, de la Constitución del Estado.

1.5. Otros procedimientos de competencia del Tribunal Constitucional

1.5.1. *La Acción de Cumplimiento*

Es un mecanismo procesal destinado a preservar el principio de legalidad por medio del cual se exige a las autoridades renuentes el cumplimiento de la ley o de un acto administrativo. El propósito de tal garantía es garantizar la eficacia de la ley para los casos concretos y particulares en que cualquier persona esté siendo afectada en sus derechos o intereses por la conducta omisiva de autoridad o funcionario.

El trámite que debe seguir la Acción de Cumplimiento es similar al trámite de la Acción de Amparo.

2 CONDICIONES SUBJETIVAS: LA LEGITIMACIÓN ACTIVA

Un correcto diseño de la justicia constitucional no pasa solamente por crear una estructura procedimental que pretenda asegurar la

* Según el Decreto Legislativo núm. 900, para el caso de los distritos judiciales de Lima y el Callao, éstos se presentan ante el Juez Especializado en Derecho Público, o ante la Sala Especializada de Derecho Público respectivamente.

supremacía de la Constitución y asegurar el respeto a los derechos fundamentales, sino que además pasa por permitir el acceso a esos procedimientos. De ahí que el tema de la legitimación sea trascendental para medir cuál es la importancia que brinda un Estado a la protección de los derechos fundamentales y a la defensa de la supremacía de la Constitución.

En ese sentido, se va a delimitar previamente los aspectos conceptuales que ayuden a estructurar, coherentemente, el tópico de la legitimación procesal. Así, al hablar de legitimación, la doctrina distingue entre la *legitimatío ad causam* (legitimación en la causa) y la *legitimatío ad processum* (legitimación en el proceso).

2.1. Elementos comunes

Los derechos de las personas consagrados en la Constitución Política del Perú son como se indica «derechos de las personas» y no sólo derechos de los nacionales; son derechos que, además, se predicen de las personas jurídicas, en cuanto les sean aplicables. Así, la acción de *Habeas Corpus* y la Acción de Amparo, por ejemplo, pueden ser ejercitadas de acuerdo al artículo 13 de la Ley 23506 por la persona perjudicada o por cualquier otra en su nombre, sin necesidad de poder o formalidad alguna, y para el caso de la Acción de Amparo, la Ley 23506, en su artículo 26, contiene como condición para su ejercicio que ésta sea ejercitada por el afectado, su representante o el representante de la entidad afectada. De manera excepcional, y para el caso de personas físicas con imposibilidad de interponer la Acción, tratándose de personas no residentes en el país, puede interponer la demanda cualquier persona, debiendo la persona a cuyo favor se interpuso la pretensión procesal, ratificarse en el contenido de la demanda. Asimismo, para el caso de las acciones de *Habeas Corpus* y la Acción de Cumplimiento, el único requisito es tener legítimo interés; en cambio, para el caso de la Acción Popular, que se tramita ante el Poder Judicial, el artículo 4, inciso 2, de la Ley 24968, indica que el extranjero debe residir en el Perú.

2.1.1. Nacionales y extranjeros

Como se ha sostenido, uno de los fines del proceso constitucional es la defensa de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución. La Constitución Peruana de 1993, dentro del Título I denominado «De la persona y de la sociedad», divide en tres capítulos la enunciación de los derechos constitucionalmente proclamados. El Capítulo I es denominado «Derechos fundamentales de la persona»; el Capítulo II, «De los derechos sociales y económicos»; y el Capítulo III, «De los derechos políticos y de los deberes». El tema es determinar, en este caso, el ámbito de extensión de estos derechos, en particular si éstos pueden ser exigidos por un extranjero que se encuentre en el territorio peruano.

La norma base para responder la cuestión planteada se encuentra contenida en el artículo 1 de la Constitución al establecer que «La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado», precepto que no hace distinción alguna acerca de la nacionalidad para ser titular del derecho; indefinición que se extiende, además, a todos los derechos declarados en los capítulos I y II anteriormente referidos. Sin embargo, para ser titular de los derechos reconocidos en el capítulo III, referidos a los derechos políticos, la norma constitucional requiere ser ciudadano, lo cual implica conforme a lo dispuesto por el artículo 30 de la Constitución, tener la nacionalidad peruana, claro está, con excepción del derecho de asilo.

Lo antes expresado es fundamental para determinar la legitimidad para obrar, ya que habrá que establecer en qué casos será procedente un proceso constitucional tendiente a la protección de los derechos fundamentales, cuando éste es iniciado por un extranjero.

Asimismo, debemos señalar que el inciso 5 del artículo 203 de la Constitución dispone que para poder plantear un proceso de inconstitucionalidad de una norma se requiere la firma de cinco mil ciudadanos debidamente comprobada por el Jurando Nacional de Elecciones. Dicha norma excluye la posibilidad de que un extranjero pueda iniciar un proceso de inconstitucionalidad de una norma.

Sin embargo, el artículo 4, inciso 2, de la Ley 24968 (Ley procesal de la acción popular) otorga a los extranjeros residentes en el país la posibilidad de plantear la acción popular.

2.1.2. *Personas físicas y jurídicas*

Nuestro ordenamiento distingue entre la Acción de *Habeas Corpus* y las demás acciones de garantía, debido a que la primera protege la libertad individual, en sus diversas variantes, como lo expresa el inciso 1.º del artículo 200 de la Constitución, así como el artículo 12 de la Ley 23506 y, subsiguientemente, el artículo 13 de la misma ley prescribe que sólo la persona perjudicada o cualquier otra en su nombre pueden ejercer la Acción de *Habeas Corpus*. Se entiende que es necesario que sea persona física quien tenga la legitimación activa en el proceso de *Habeas Corpus*.

Pero para el caso de las demás acciones de garantía, éstas pueden ser ejercitadas por personas jurídicas con legítimo interés a través de sus representantes. En el caso de la Acción Popular, la persona jurídica debe estar constituida o establecida en el Perú (Ley 24968, artículo 4, inciso 3).

Tratándose de derechos constitucionales de naturaleza ambiental, cualquier persona o una organización no gubernamental sin fines de lucro, cuyo objeto sea la defensa del medio ambiente, pueden ejercer la acción (artículo 140 del Decreto Legislativo 613, Código del Medio Ambiente, y artículo 26 de la Ley 23506).

2.1.3. *Órganos constitucionales o fracciones de órganos*

En caso de conflictos sobre las competencias o atribuciones otorgadas por la Constitución o las leyes a los órganos constitucionales, existe en nuestro ordenamiento jurídico el Conflicto de Competencia y Atribuciones, siendo el Tribunal Constitucional, de acuerdo al artículo 46 de su Ley Orgánica, el llamado a conocer estos casos.

Tienen legitimación para demandar cualquiera de los poderes o entidades estatales en conflicto (artículo 49 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional). Pueden recurrir también los particulares

afectados por la negativa de un órgano para asumir su competencia, por entender que ésta ha sido encargada a otro órgano.

2.1.4. *Entes territoriales*

Para el caso de conflictos de competencias o atribuciones entre dos gobiernos regionales, municipales o de ellos entre sí, opera lo indicado en el punto anterior.

Por otro lado, los presidentes de Región, de acuerdo con el Consejo de Coordinación Regional, o los alcaldes provinciales con acuerdo de su Concejo, pueden interponer Acción de Inconstitucionalidad, en materias de su competencia, de acuerdo a lo preceptuado en el inciso 6.º del artículo 203 de la Constitución.

2.1.5. *Cuando se trata de sujetos colectivos, modo de formalización de la voluntad*

Para el caso de Acción de Inconstitucionalidad, ésta debe ser formulada por cinco mil ciudadanos, quienes deben firmar un padrón y las firmas deben ser comprobadas por el Jurando Nacional de Elecciones. Deben actuar con patrocinio de letrado y conferir su representación a sólo uno de ellos (artículo 27 de la Ley 26435).

En el caso de Colegios Profesionales, para plantear la Acción de Inconstitucionalidad, es necesario un acuerdo previo de su junta directiva; la defensa es cautiva y la representación legal recae sobre el Decano del respectivo Colegio Profesional.

2.2. Legitimación por sustitución procesal

2.2.1. *La defensa de los derechos de titularidad ajena*

Como se ha indicado anteriormente, para el caso de la Acción de *Habeas Corpus*, un tercero puede interponer la demanda por el perjudicado (artículo 13 de la Ley 23506). Esta iniciativa obedece a que terceras personas defiendan a aquellos que se encontraran en una situación de indefensión.

Para el caso de la Acción de Amparo también opera la figura de la procuración oficiosa en tanto una tercera persona, sin poder expreso, puede accionar por otra, cuando el interesado esté impedido de hacer, y con cargo a que ésta se ratifique en la pretensión.

2.2.2. *Impugnación en nombre de un grupo o colectivo*

Respecto a la Acción de Inconstitucionalidad, el artículo 203 de nuestra Constitución indica en el inciso 5.º que cinco mil ciudadanos con firmas comprobadas por el Jurado Nacional de Elecciones pueden interponer Acción de Inconstitucionalidad. Si la norma es una Ordenanza Municipal, están facultados para impugnarla el uno por ciento de los ciudadanos del respectivo ámbito territorial, siempre que este porcentaje no exceda del número de firmas anteriormente señalado.

Asimismo, los colegios profesionales, en materia de su especialidad, pueden interponer la Acción de Inconstitucionalidad.

2.3. **Legitimación *ex lege*. En particular la intervención de Defensores Públicos y del Ministerio Fiscal**

El Defensor del Pueblo, frente a una situación determinada donde sea evidente la vulneración o la amenaza de un derecho constitucional y luego de un examen en el que se encuentre que no existe ninguna institución que asuma el rol de la defensa y en el caso específico del *Habeas Corpus*, está facultado a intervenir en apoyo de la defensa (artículo 9 de la Ley 26520).

El Ministerio Público, de acuerdo al artículo 159 de la Constitución, puede promover de oficio, o a petición de parte, la acción judicial en defensa de la legalidad y de los intereses públicos tutelados.

Asimismo, el Fiscal de la Nación puede interponer Acción de Inconstitucionalidad.

El Defensor del Pueblo puede, además, interponer Acción de Inconstitucionalidad de acuerdo al inciso 3 del artículo 203 de la Constitución.

2.4. Legitimación *ad casum*

La legitimación en la causa o la legitimidad para obrar es la posición habilitante en la que se encuentra una persona para poder plantear determinada pretensión en un proceso. Esta posición habilitante puede ser otorgada teniendo en consideración la relación jurídico material que da origen al conflicto de intereses, o en la posibilidad que confiere la Ley a quienes no conforman la relación jurídico sustantiva para poder iniciar un proceso. Esta diferencia determina que se distinga entre la legitimidad para obrar ordinaria y la legitimidad para obrar extraordinaria.

a) *La legitimidad para obrar ordinaria*

En este caso la posición habilitante para poder plantear una pretensión en un proceso se le otorga a quien afirma ser parte en la relación jurídico sustantiva que da origen al conflicto de intereses. En ese sentido tendrá legitimidad para obrar, en principio, quien en un proceso afirme ser titular del derecho que se discute en un proceso.

Sin embargo, debe precisarse que para que un sujeto tenga legitimidad no es necesario que sea titular del derecho que se discute en el proceso, pues es suficiente que alegue serlo, ya que la titularidad o no del derecho es algo que será visto en la sentencia de fondo.

b) *La legitimidad para obrar extraordinaria*

Lo anteriormente expuesto constituye la regla general, es decir, el permitir poder plantear determinada pretensión a quien se considera titular de un derecho. Y es que esta regla general se encuentra diseñada desde la perspectiva del proceso civil, en el cual los intereses que se discuten son fundamentalmente privados; en consecuencia, se permite que sea sólo el que se considere titular del derecho quien pueda iniciar un proceso para la defensa del derecho que le corresponde.

Sin embargo, la legitimidad para obrar extraordinaria rompe la concepción anteriormente expuesta, permitiendo que aquel que no sea parte en la relación jurídico material pueda plantear determinada pretensión en un proceso. Es decir, se permite que alguien que no afirme ser titular de un derecho pueda plantear, a nombre propio, determinada pretensión buscando la tutela de un derecho que le corresponde a otra persona; y puede hacerlo en la medida que es la ley la que de manera expresa coloca a esa persona en la posición habilitante para poder plantear determinada pretensión.

2.4.1. *Interés subjetivo, legítimo directo*

Para el caso de la Acción de *Habeas Corpus* tienen interés subjetivo, legítimo y directo las personas físicas cuyos derechos están contemplados en los incisos correspondientes al artículo 2 de la Constitución Política del Perú (incisos 1, 3, 11, 18, 21, 24 y ss.); artículo 36; artículo 99; artículo 137, inciso 1; artículo 139, incisos 13 y 14, de la Constitución Política del Perú, y enunciados en el artículo 12 de la Ley 23506.

En el caso de la Acción de Amparo tienen interés subjetivo, legítimo y directo las personas físicas o jurídicas debidamente representadas cuyos derechos están contemplados en los incisos correspondientes del artículo 2 de la Constitución Política del Perú y el artículo 24 de la Ley 23506, que no son protegidos por el *Habeas Data*.

El afectado, su representante o el representante de la entidad afectada tiene interés subjetivo, legítimo, siempre y cuando cualquier funcionario o autoridad amenace o vulnere «otros» derechos reconocidos por la Constitución.

En la acción de *Habeas Data*, los derechos protegidos son los que se encuentran en los incisos 5 y 6 del artículo 2 de la Constitución.

2.4.2. *La defensa de los intereses difusos*

Está regulada por el Código Procesal Civil y por el Código del Medio Ambiente. La legitimación se otorga a las personas que se consideran afectadas directa o indirectamente, así como a las per-

sonas jurídicas que cuenten entre sus fines la preservación del medio ambiente. Ello se debe a la naturaleza propia de los derechos constitucionales que asumen la calidad de intereses difusos.

2.4.3. *La defensa objetiva del orden constitucional*

La defensa objetiva del orden constitucional se realiza mediante la Acción de Inconstitucionalidad y, mediatamente, también por la Acción Popular. La finalidad de la Acción Popular es el control jurisdiccional de la constitucionalidad y la legalidad de los reglamentos, normas administrativas o resoluciones y decretos de carácter general expedidas por el Poder Ejecutivo, Gobiernos Regionales y Locales y demás personas de derecho público, a través de la declaración de inconstitucionalidad o ilegalidad, en todo o en parte de las normas sometidas al control.

La finalidad de la Acción de Inconstitucionalidad es garantizar la primacía de la Constitución sobre las leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados internacionales, reglamentos del Congreso, normas regionales de carácter regional y ordenanzas municipales, siempre que éstas contravengan la Constitución en el fondo; o cuando no hayan sido aprobadas o promulgadas o publicadas en la forma prescrita por la Constitución.

2.4.4. *La defensa de competencias propias ("vindicatio potestatis")*

Un órgano constitucional o los entes territoriales (Municipios, Regiones) tienen la facultad de defender sus competencias y atribuciones a través del Conflicto de Competencias. Por otro lado, en la vía ordinaria existe la figura de la Contienda de Competencia sobre conflictos jurisdiccionales, la cual tiene un procedimiento especial, siendo la Corte Suprema la instancia a la que corresponde dirimir dicha contienda.

2.4.5. *La lesión real y actual de derechos y libertades o la previsión fundada de que se vaya a producir. Reparación y prevención*

Para que exista legitimación *ad casum*, la lesión o amenaza del derecho constitucional debe ser real y actual de los derechos cons-

titucionales; en caso contrario, carecería de objeto la acción. Así lo expresa el artículo 4.º de la Ley Complementaria de la Ley de *Habeas Corpus* y de Amparo (núm. 25398).

2.5. La legitimación *ad processum*

La legitimación en el proceso permite determinar quién puede realizar actividad procesal válida dentro de un proceso. Es decir, se encuentra relacionada con la capacidad procesal. De esta forma, podrá tenerse legitimidad en la causa, pero no legitimación en el proceso. Es decir, una persona puede afirmar ser titular de un derecho, o puede encontrarse legitimada para realizar actividad procesal válida, al no tener capacidad procesal. Ante esta situación se instituye la figura de la representación procesal. De esta forma, el representante será aquel que actúe en un proceso a nombre de otra persona en defensa del interés de ésta. Es decir, toda la actividad procesal que realice el representante será imputada al representado, ya que aquél se encuentra actuando en su nombre.

La representación, conforme a la legislación peruana, puede ser de tres formas, dependiendo del sujeto de quien nace la voluntad de conferir la representación. Así se tiene la representación legal, la voluntaria y la judicial.

Bajo este rubro es preciso hacer mención al caso de la representación procesal atípica, como en efecto lo es la procuración oficio-sa. Por medio de esta institución se permite a cualquier persona iniciar un proceso en nombre de otra, cuando esta última se encuentre imposibilitada físicamente de acudir ante el órgano jurisdiccional. En este supuesto, no existe ninguna fuente directa de representación, salvo la que permita la ley de manera genérica.

El artículo 27 de la Ley 23506 establece que sólo procede la Acción de Amparo siempre que se hayan agotado las vías previas por el demandante, no siendo exigible tal condición en los siguientes casos:

- Cuando una resolución que no es la última en la vía administrativa es ejecutada antes de vencerse el plazo para que quede consentida.

- Cuando por agotar la vía previa el daño o la agresión pueda convertirse en irreparable.
- Cuando la vía previa no esté regulada; y
- Cuando no se resuelva la vía previa en los plazos fijados para su resolución.

3 CONDICIONES TEMPORALES

3.1. Los plazos para recurrir en función de los distintos procedimientos

En la Acción de *Habeas Corpus* no existe un plazo que opere como *caducidad para interponerlo*. Sin embargo, en la Acción de Amparo el plazo para interponer la demanda caduca a los sesenta días hábiles de producida la afectación. Tratándose de violaciones de derechos que puedan reputarse como continuadas, el plazo se empieza a computar desde la última fecha en que se realizó la agresión.

En la Acción de *Habeas Data* el plazo para interponer la demanda caduca igualmente a los sesenta días hábiles de producida la afectación.

Para el caso del *Habeas Corpus* el recurso de apelación deberá interponerse en el plazo de dos días hábiles, mientras que para la Acción de Amparo y el *Habeas Data* el plazo es de tres días.

Para interponer el recurso extraordinario y la revisión de la causa pase el Tribunal Constitucional, el plazo es de quince días hábiles, y se concederá siempre que la sentencia sea desfavorable al demandante (artículo 41 de la Ley 26435).

3.2. La caducidad de la acción

De acuerdo al artículo 37 de la Ley 23506, el ejercicio de la Acción de Amparo caduca a los sesenta días hábiles de producida la afectación, siempre que el interesado, en aquella fecha, no hubiera tenido

impedimento para interponer la acción. En caso de impedimento, el tiempo se cuenta a partir de la fecha en que se removió el impedimento.

La Ley 25398, en su artículo 26, añade que el plazo se computa a partir de producida la afectación, aun cuando la orden respectiva hubiese sido dictada con anterioridad.

3.3. La prescripción

Para el caso de la Acción Popular, el derecho para ejercer la Acción prescribe a los cinco años contra normas violatorias de la Constitución y a los tres años contra normas que contravienen a la Ley. Estos plazos se cuentan a partir del día de publicación de la norma (artículo 6 de la Ley 24968, Ley Procesal de la Acción Popular).

En la Acción de Inconstitucionalidad ésta prescribe si la acción se interpone luego de un plazo de seis meses contados a partir de la publicación de la norma. Para el caso de Tratado, el plazo es de seis meses (artículo 26 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional núm. 26435).

3.4. La inadmisión por interposición prematura del recurso

El rechazo *in limine* de la Acción de Amparo está contemplado en el artículo 23 de la Ley 25398, el cual indica que cuando el Amparo es manifiestamente improcedente, por no haberse agotado las vías previas, el Juez denegará de plazo la acción.

4 CONDICIONES MATERIALES

4.1. Por razón de la cuantía del asunto o por la irrelevancia de la cuestión planteada

Nuestro ordenamiento jurídico no otorga mayor relevancia a la cuantía o lo relevante o no que pueda tener la afectación de un derecho constitucional determinado. Conoce, simplemente, de los procesos cualquiera fuera la magnitud del acto considerado como

lesivo. Así lo ordena el artículo 200 de la Constitución y el artículo 2 de la Ley 23506: «Las acciones de garantía proceden en los casos en que se violen o amenacen los derechos constitucionales por acción, o por omisión, de actos de cumplimiento obligatorio».

4.2. Por no ser objeto susceptible de recurso

El objeto de las acciones de garantía está expresado en la propia Constitución, en el artículo 200, y especialmente en el artículo 1 de la Ley 23506, que preceptúa lo siguiente: «El objeto de las acciones de garantía es el de reponer las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación de un derecho constitucional». En este sentido, si no se cumple la premisa establecida en el artículo precedentemente comentado, la acción de garantía carecería de objeto, es decir, si ha cesado la violación, la amenaza de violación, pues la violación se habría tornado en irreparable.

4.3. Por no ser materia propiamente constitucional

Una condición indispensable para la procedencia de una acción de garantía es que la agresión debe recaer claramente sobre un derecho constitucional. Es aquí donde se centra el artículo 2 de la Ley 23506, cuando indica: «Las acciones de garantía proceden en los casos en que se violen o amenacen derechos constitucionales (...)»; y el artículo 15 de la Ley 25398, que a la letra dice: «Los derechos protegidos por las acciones de garantía deben entenderse e interpretarse dentro del contexto general de la Constitución Política del Perú (...)».

4.4. Por ser actos excluidos del control jurisdiccional

En nuestro sistema jurídico la doctrina de las cuestiones políticas no justiciables no ha recibido ni tratamiento legislativo ni ha calado con profundidad en la jurisprudencia.

El Tribunal Constitucional, sin embargo, ha tenido la oportunidad de pronunciarse, con algún detalle, sobre dicho tópico, precisando que hay ciertos actos que no pueden ser materia de análisis jurídico debido a su naturaleza eminentemente política.

4.5. Por pérdida sobrevenida del objeto (derogación de la norma, desaparición del conflicto...)

La jurisprudencia ha denominado a esta condición material como «sustracción de materia». Una de las hipótesis que obliga a desestimar la pretensión es el cese de la amenaza o la violación del derechos constitucional, la derogación de la norma bien se trate de procesos que protegen los derechos y libertades, o el principio de supremacía constitucional, respectivamente.

4.6. Por carecer la acción de interés constitucional

La carencia de interés constitucional es un asunto que se ventila, básicamente, en los procesos de protección de los derechos y las libertades, así como en la de conflictos de competencia. En tal virtud, y por lo que se refiere a los procesos de *Hábeas Corpus*, *Amparo*, *Hábeas Data*, los derechos en litigio deben necesariamente de tener naturaleza constitucional.

En los conflictos de competencia, las potestades de los órganos constitucionales deben desprenderse directamente de la Constitución o sus respectivas leyes orgánicas, quedando excluidos los conflictos territoriales o jurisdiccionales, que son resueltos en la jurisdicción ordinaria.

4.7. Por haberse dictado sentencia en asunto igual (cosa juzgada)

El artículo 8 de la Ley 23506 señala que «La resolución final constituye cosa juzgada únicamente si es favorable al recurrente. Puede oponerse a quien pretendiera ejecutar o ejecutarse igual agresión».

5 CONDICIONES FORMALES

5.1. Postulación procesal

La postulación procesal, en el caso peruano, es lo menos formalista posible y esto se refleja en el mandato legal que exige del Juez,

bajo responsabilidad, la suplencia de las deficiencias procesales en que incurra la parte reclamante. Asimismo es deber de los jueces brindar trato preferencial a la tramitación de las acciones de garantía. Más aún, para el caso de la Acción de *Habeas Corpus*, la Ley de desarrollo indica que no es necesaria formalidad alguna para incoar la acción.

5.2. Asistencia Letrada: defensa y autodefensa

En la Acción de *Habeas Corpus*, expresamente se indica en el artículo 13 de la Ley 23506 que no es necesaria la firma de letrado. No existe disposición expresa para el caso de las demás acciones de garantía, por lo que, *contrario sensu* al artículo mencionado, y en aplicación supletoria del Código Procesal Civil, se deduce que la defensa es cautiva. Sin embargo, el Tribunal viene permitiendo la expresión de agravios de los justiciables en el informe oral, no obstante no contarse con letrado.

6 OTRAS CONDICIONES DE ACCESO

6.1. El cumplimiento de trámites procesales

En el *Habeas Corpus*, y por lo que respecta a los supuestos de detención arbitraria, el Juez, luego de recibida la demanda, debe disponer que en el día la autoridad presente al detenido, y si comprueba que la detención es arbitraria, ordenará su inmediata liberación. El Juez puede citar a quienes ejecutaron la detención y resolverá en un día natural (artículos 16 y 18 de la Ley 23506).

6.2. La defensa de la pretensión en vías anteriores a la constitucional

Para el caso de las vías previas (normalmente vía el procedimiento administrativo), el tema ya se desarrolló en el punto 2.5.a) de la respuesta al cuestionario. Sin embargo, es importante acotar que para el caso peruano es causal de improcedencia si el agraviado ha op-

tado por recurrir a la vía judicial ordinaria (artículo 6, inciso 3, de la Ley 23506), que se conoce como vía paralela.

7 OTRAS FORMAS DE INTERVENCIÓN PROCESAL

7.1. Como codemandante o coadyuvante. Supuestos y requisitos

En el caso de la Acción de Amparo, quien tenga legítimo interés en la resolución de la controversia puede apersonarse y el Juez deberá de admitirlo de acuerdo a lo establecido en el artículo 25 de la Ley 25390.

Son requisitos exigibles:

- Personarse al proceso; y
- Que demuestre el legítimo interés para intervenir en la litis.

III. La inadmisión en los procesos constitucionales

Para el caso de la Acción Popular, interpuesta la demanda, la Sala resuelve dentro de un plazo no mayor de cinco días sobre su admisión a trámite, debiendo observar ciertos requisitos establecidos en la ley (artículo 12 de la Ley 24968). No hay posibilidad de subsanación.

La admisibilidad en la acción de inconstitucionalidad

El capítulo III del Título II de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional peruano (Ley 26435) trata sobre el procedimiento de Inconstitucionalidad, indicando en los artículos 29 y 30 la información y recaudos que debe contener la demanda.

El artículo 31 versa sobre la admisibilidad de la demanda, la cual se resuelve en un plazo que no puede exceder de diez días. El mismo artículo indica que en igual término el Tribunal Constitucional resuelve

motivadamente sobre la inadmisibilidad y ésta ocurre si se ha vencido el plazo para recurrir, el cual es de seis meses contados a partir de la publicación de la norma objeto de impugnación (artículo 26 de la Ley 26435).

También puede ser declarada inadmisibile si se hubiera omitido algún requisito o no se acompañe algún documento que se exige en la Ley.

Sin embargo, si el Tribunal considera que el requisito omitido puede ser subsanado, notificará a las partes para que subsanen el error.

Ya que la Ley no especifica un plazo adicional para la subsanación de errores u omisiones, se entiende que deben de realizarse dentro de los diez días de interpuesta la demanda.

La admisibilidad en los procesos de Conflictos de Competencia y Atribuciones

El artículo 50 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional indica que el procedimiento es el mismo que el preceptuado para la Acción de Inconstitucional.

1 LA INADMISIÓN ACORDADA A LIMINE LITIS

1.1. De oficio

En nuestra legislación se faculta al Juez rechazar de plano una demanda cuando ésta no hubiese satisfecho determinadas exigencias formales (vía previa, etc.).

Es importante acotar que cuando un Juez tiene duda sobre el rechazo *in limine* de la demanda interpuesta sobre derechos públicos subjetivos, éste deberá admitirla; así lo demuestra la jurisprudencia que en forma reiterada se ha ido produciendo.

2 LA FORMA DE LA RESOLUCIÓN DE INADMISIÓN. POR PROVIDENCIA, POR AUTO. SOBRE LA CONVENIENCIA O NO DE SU MOTIVACIÓN

La resolución de inadmisión de una demanda que conoce el Tribunal Constitucional en calidad de instancia única (Acción de Inconstitucionalidad y Conflictos de Competencia), es realizada en forma de *auto*, debiendo estar debidamente motivados.

Aunque para el caso de los demás procesos constitucionales la ley de desarrollo procesal constitucional no haya contemplado la previsión legal correspondiente, la práctica judicial (pues corresponde este tipo de medidas ser adoptadas por la primera instancia del Poder Judicial) ha optado por expedir mediante autos, y en consecuencia, debiendo estar debidamente fundamentados.

3 RECURSOS CONTRA LA DECISIÓN DE INADMISIÓN

Como lo hemos expresado en el punto 3.1 para el caso de las acciones de garantía, contra el rechazo *in limine* procede recurso de apelación, así como el extraordinario, en instancia judicial y ante el Tribunal Constitucional respectivamente.

