

El Título Preliminar del Código Procesal Constitucional (2004): Propuestas de Reforma

*José Félix Palomino Manchego**
*Dante Paiva Goyburu ***

SUMARIO: *I.- Introducción. II. - La importancia de los Títulos Preliminares. III.- El Código Procesal Constitucional Peruano. 3.1. Generalidades. 3.2. Modificaciones al Código Procesal Constitucional. 3.3. El Título Preliminar del Código Procesal Constitucional. IV.- Propuestas de Modificaciones al Título Preliminar del Código Procesal Constitucional. 4.1. Artículo III. 4.2. Artículo V. 4.3. Incorporación de un artículo relativo al derecho de defensa.*

-
- * Magister y Doctor en Derecho y Ciencia Política por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Profesor Principal de Derecho Constitucional y Filosofía del Derecho de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Universidad de Lima, Universidad Inca Garcilaso de la Vega, Universidad de San Martín de Porres y de la Academia de la Magistratura. Secretario Ejecutivo del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (Sección Peruana).
- ** Magister con mención en Derecho Constitucional y Doctor en Derecho y Ciencia Política por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Docente universitario. Secretario de Redacción (e) de la Revista Peruana de Derecho Público.

I.- INTRODUCCIÓN

En el primer tercio del siglo XXI, el ordenamiento jurídico peruano tiene entre sus normas principales a la Constitución Política, el Código Civil y el Código Penal, todos estos son textos gestados y concebidos en los años finales de siglo anterior; aunque no podemos dejar de mencionar que a la fecha han sido objeto de distintas modificaciones, con el fin de subsanar algunas imprecisiones así como adecuar las instituciones jurídicas al contexto vigente.

Sin embargo, también se han dado normas de suma importancia, gestadas y concebidas en el siglo XXI. Entre otras tenemos a la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, del año 2001, pero que tras realizarse diversos cambios se ha reemplazado, en 2017, por un Texto Único Ordenado, aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2017-JUS; de igual forma se encuentra la Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley N° 27867 - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, el Decreto Legislativo N° 957 - Nuevo Código Procesal Penal, de 2004, y la Ley N° 29497 - Nueva Ley Procesal del Trabajo de 2010.

Precisamente, en el año 2004 se publicó la Ley N° 28237 - Código Procesal Constitucional, la misma que ha superado a la fecha su primera década de aplicación. La creación de esta norma era indispensable, toda vez que en el artículo 200° de la Constitución Política de 1993 se dispuso que mediante una Ley Orgánica se regulaba el ejercicio de las denominadas garantías constitucionales: Acción de Hábeas Corpus, Acción de Amparo, Acción de Hábeas Data y Acción de Incumplimiento, así como los efectos de la declaración de inconstitucionalidad o ilegalidad de las normas que resultaran de las demandas de Acción de Inconstitucionalidad y la Acción Popular. Por tanto, el Código Procesal Constitucional venía a ocupar el espacio de esa norma pendiente.

La realidad actual para los abogados y órganos jurisdiccionales corresponde a un universo normativo que tiene entre sus normas de mayor alcance a algunas gestadas bajo los principios de la Constitución de 1979, y a otras al influjo de la Constitución de 1993. Esta situación puede generar ciertos conflictos de interpretación y como tal, perjudicar al justiciable o poner en riesgo la integridad de sus derechos fundamentales, así como también la jerarquía normativa.

A partir de ello, consideramos necesario resaltar enfáticamente la importancia de los títulos preliminares de las normas generales del país. Esta parte introductoria de distintos cuerpos normativos contienen los principios y valores que proporcionan un referente teleológico para la aplicación de los códigos y leyes y la solución sobre cualquier controversia de naturaleza constitucional.

II. - LA IMPORTANCIA DE LOS TÍTULOS PRELIMINARES

Como hemos señalado con anterioridad, consideramos que los títulos preliminares desarrollan los principios e instituciones vitales para la interpretación jurídica, y como tal, el ejercicio y acciones sobre los distintos derechos de la ciudadanía. Huelga advertir que, investigaciones en torno al análisis de los títulos preliminares de los distintos códigos de nuestra legislación nos ilustran sobre la importancia que ocupan estas secciones. Al respecto, podemos referir el libro de Marcial Rubio: “El Título Preliminar del Código Civil”¹, que ya cuenta con varias ediciones; así como la tesis de Mario Amoretti Navarro: “La importancia del Título Preliminar del Código Penal de 1991” sustentada en el año 2011 en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos para obtener el grado de Magister en Derecho con mención en Ciencias Penales.

Asimismo, consideramos que otro aspecto que reivindica la envergadura de los títulos preliminares, es que estos resultan precisos en la parte introductoria de las distintas especialidades que se regulan en las leyes y los códigos. En este sentido, en los estudios universitarios de la carrera de Derecho, un excelente método para iniciarse en los conceptos básicos y las finalidades de las distintas legislaciones especiales, se encuentra en el contenido de los títulos preliminares².

1 *Vid.*, Rubio Correa, Marcial: *El Título Preliminar del Código Civil*, 11ª ed., Fondo Editorial de la PUCP, Lima, 2015.

2 Para mayor detalle, *vid.* Palomino Manchego, José F. y Eto Cruz, Gerardo: “En tres análisis: El primer Código Procesal Constitucional del mundo. Su *iter* legislativo y sus principios procesales”, en Palomino Manchego, José F. (Coordinador): *El Derecho Procesal Constitucional. Estudios en Homenaje a Domingo García Belaunde*, t. I, 1ª reimpresión, Cuadernos del Rectorado, Lima, 2015, págs. 283-308. Antecede Liminar de Luis Cervantes Liñán.

De esta forma, los títulos preliminares son propicios y puntos de arranque para un adecuado aprendizaje de las normas jurídicas, en sus respectivas especialidades, en los estudios iniciales de la carrera profesional, pero también representan un importante elemento para la interpretación, toda vez que contienen los principios que informan a toda la codificación, del Derecho Público y del Derecho Privado³.

III.- EL CÓDIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL PERUANO

3.1. Generalidades

Naturalmente, el Código Procesal Constitucional peruano es la norma adjetiva que regula los procesos constitucionales previstos en los artículos 200° y 202°, inciso 3), de la Constitución Política de 1993. En su contenido orgánico se ha previsto en total siete procesos constitucionales:

- Proceso de Hábeas Corpus.
- Proceso de Amparo.
- Proceso de Hábeas Data.
- Proceso de Cumplimiento.
- Proceso de Inconstitucionalidad.
- Proceso Competencial.
- Proceso de Acción Popular.

Por lo demás, el Tribunal Constitucional peruano, en su página web⁴, expone una clasificación de dichos procesos, sobre la base del objeto de protección de cada uno de ellos. A partir de esto se verifican tres clases:

Procesos de tutela de derechos: Tienen por objeto la tutela jurisdiccional de los derechos constitucionales. Corresponden a este tipo de procesos: el proceso de hábeas corpus, el proceso de amparo, el proceso de hábeas data y el proceso de cumplimiento.

3 *Vid.*, por todos, Rovira Flores de Quiñonez, M^a Carolina: *Valor y función de las «Exposiciones de Motivos en las normas jurídicas»*, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Santiago, Santiago de Compostela, 1972, págs. 45.

4 <http://www.tc.gob.pe/tc/institucion/acercade>

Procesos de control normativo: Tienen por objeto proteger jurídicamente la primacía de la Constitución respecto a las leyes o normas con rango de Ley, en el caso del proceso de inconstitucionalidad, y la primacía de la Constitución y de la ley respecto al resto de normas de rango inferior a la ley, en el caso del proceso de acción popular. En ambos procesos, es el orden jerárquico de las normas (principio de jerarquía de las normas) de nuestro sistema jurídico el que constituye el objeto de protección (sistema de fuentes prescrita por nuestra Constitución Política).

Proceso de conflicto competencial: Tiene por objeto la protección de las competencias que la Constitución y las leyes orgánicas atribuyen a los poderes del Estado, los órganos constitucionales y a los gobiernos regionales y locales (municipalidades). Aquí se encuentra el proceso competencial.

Algo más, el Código Procesal Constitucional se compone de un Título Preliminar y trece títulos, en donde se regulan cada uno de los procesos antes señalados, y la tramitación se encuentra a cargo del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional sobre la base del modelo dual y/o paralelo.

3.2. Modificaciones al Código Procesal Constitucional

Entre los años 2005 y 2007 el Código Procesal Constitucional tuvo un total de 7 modificaciones, surgidas principalmente de algunos aspectos materiales que corregir o ampliar de las disposiciones contenidas en diversos artículos. Asimismo, el Tribunal Constitucional en 2007 emitió una sentencia que declaraba inconstitucional el numeral 8 del artículo 5º; mientras que en el año 2009 y el 2014 se suscitaron cambios mediante la Ley N° 29364 y la Ley N° 30229, lo cual se ilustra en el cuadro que exponemos a continuación:

ARTÍCULO AFECTADO	AFECTACIÓN JURÍDICA	FECHA DE PUBLICACIÓN
Art. 3	MODIFICADO por el Artículo 1 de la Ley N° 28946	24.12.2006
Art. 5, num. 8	MODIFICADO por el Artículo Único de la Ley N° 28642	08.12.2005
Art. 5, num. 8	INCONSTITUCIONAL por el Resolutive 1 del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional Expediente N° 00007-2007-PI-TC	22.06.2007
Art. 7, 2do. párrafo	DEROGADO por el Artículo 2 de la Ley N° 28946	24.12.2006

Art. 14	MODIFICADO por la Tercera Disp. Comp. Modif. de la Ley N° 30229	12.07.2014
Art. 10	MODIFICADO por el Artículo 1 de la Ley N° 28946	24.12.2006
Art. 15	MODIFICADO por el Artículo 1 de la Ley N° 28946	24.12.2006
Art. 51	MODIFICADO por el Artículo 1 de la Ley N° 28946	24.12.2006
Art. 51, dos últimos párrafos	DEROGADOS por la Segunda Disp. Derogatoria de la ley N° 29364	28.05.2009
Art. 53	MODIFICADO por el Artículo 1 de la Ley N° 28946	24.12.2006

3.3. El Título Preliminar del Código Procesal Constitucional

El Título Preliminar se integra por nueve artículos, sumillados de la siguiente manera:

- Artículo I.- Alcances.
- Artículo II.- Fines de los Procesos Constitucionales.
- Artículo III.- Principios Procesales.
- Artículo IV.- Órganos Competentes.
- Artículo V.- Interpretación de los Derechos Constitucionales.
- Artículo VI.- Control Difuso e Interpretación Constitucional.
- Artículo VII.- Precedente.
- Artículo VIII.- Juez y Derecho.
- Artículo IX.- Aplicación Supletoria e Integración.

No obstante ello, conforme a lo expuesto en el cuadro anterior, se advierte que durante la vigencia del código, el título preliminar no ha sufrido variación alguna. Lo antes señalado resulta llamativo, toda vez que en el desarrollo de los procesos se han presentado distintas particularidades a nivel del Poder Judicial como del Tribunal Constitucional, relativas principalmente a la interpretación de los derechos, así como la figura del precedente, sin dejar de mencionar lo relativo a los principios, que resulta ser un tema constante e inagotable.

A partir de ello, consideramos que es oportuno y pertinente realizar algunos ajustes, revisando los parámetros consagrados en el Título Preliminar, para asegurar la plena eficacia y la validez de los procesos que se llevan a cabo en la jurisdicción constitucional de la libertad y en la jurisdicción constitucional orgánica.

IV.- PROPUESTAS DE MODIFICACIONES AL TÍTULO PRELIMINAR DEL CÓDIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL

Ilustrando nuestra perspectiva, formularemos a continuación una exposición de motivos de los cambios que consideramos deben realizarse a nivel del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, específicamente en los siguientes artículos:

4.1. Artículo III

Fórmula de redacción propuesta:

“Artículo III. Principios Procesales

Los procesos constitucionales se desarrollan con arreglo a los principios de dirección judicial del proceso, gratuidad en la actuación del demandante, economía, urgencia, intermediación y socialización procesales.

El Juez y el Tribunal Constitucional tienen el deber de impulsar de oficio los procesos.

El Juez y el Tribunal Constitucional deben adecuar las exigencias de las formalidades previstas en este Código al logro de los fines de los procesos constitucionales.

Cuando en un proceso constitucional se presente una duda razonable respecto de si el proceso debe declararse concluido, el Juez y el Tribunal Constitucional declararán su continuación.

La gratuidad prevista en este artículo no obsta el cumplimiento de la resolución judicial firme que disponga la condena en costas y costos”.

Con relación a este artículo, debemos rescatar del primer párrafo la adición del principio de urgencia dentro del plexo de los que regulan a los procesos constitucionales. Este principio permitirá que la atención a estos procesos sea prioritaria, y como tal, prevalezcan en su atención rápida para evitar que los derechos fundamentales en riesgo devengan en irreparables. Fijándose este principio, tanto los Juzgados y Salas del Poder Judicial, como las Salas del Tribunal Constitucional tendrían mayor responsabilidad en garantizar la pronta atención de dichos procesos.

Cabe agregar que, en el segundo párrafo resulta oportuno fijar que el impulso de oficio de estos procesos es incondicional, asumiendo de ese modo un

rol más tuitivo para que las actuaciones y las sentencias se concreten en los plazos que establece el Código Procesal Constitucional.

4.2. Artículo V

Fórmula de redacción propuesta:

“Artículo V. Interpretación de los derechos constitucionales

El contenido y alcances de los derechos constitucionales protegidos por los procesos regulados en el presente Código deben interpretarse de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos, así como las decisiones adoptadas por los tribunales internacionales sobre Derechos Humanos constituidos según Tratados de los que el Perú es signatario.

También deberá observarse el principio de interpretación *pro homine* en las distintas actuaciones y decisiones de los procesos constitucionales”.

Para el presente artículo, consideramos dos cambios: Una modificación en las palabras finales y la adición de un párrafo. Al respecto, lo referido a los instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos que sirvan como criterio interpretativo de los Derechos Constitucionales, y los fallos de los Tribunales supranacionales sobre la materia, estos deben corresponder a los que el Perú pertenezca por haberse debidamente suscrito por el gobierno peruano sus acuerdos, y como tal obliguen y vinculen a las instituciones y órganos.

Con relación al principio *pro homine*, debe ser considerado toda vez que el Tribunal Constitucional peruano lo ha referido en sus sentencias, como un elemento para la optimización en la justicia constitucional, refiriendo que este principio “(...) postula que los preceptos normativos deben sujetarse a una interpretación que optimice el derecho constitucional y reconozca una posición preferente a los derechos fundamentales”⁵.

5 Fundamento jurídico 2 recaída en el expediente N° 03300-2012-PHC/TC.

4.3. Incorporación de un artículo relativo al derecho de defensa

Fórmula de redacción propuesta:

“Del derecho de defensa

Toda persona que se encuentre dentro de un proceso constitucional, sea como demandante, demandado o tercero legitimado, tiene el derecho de defensa que la Constitución, el presente Código y los tratados internacionales le otorgan. Tal derecho se cumple y observa con diversas modalidades, en especial el ser notificado por escrito o por otro medio electrónico seguro, de las incidencias del proceso de acuerdo a la naturaleza de cada cual y de informar oralmente ante la vista de la causa, sin necesidad de haberla pedido, en cualquiera de sus instancias, incluso ante el Tribunal Constitucional, sea personalmente cuando corresponda o a través de sus abogados. La audiencia pública y la vista de la causa en la fase final de cada proceso serán siempre obligatoria”.

En atención a los cambios generales que se producen en el derecho procesal, en donde se están incorporando las tecnologías de la informática para una impartición más efectiva de la justicia: uso de grabaciones, desarrollo de notificaciones electrónicas, digitalización de expedientes, eliminación de papeles, entre otras acciones, conviene que el Título Preliminar contengan una mención expresa a estos elementos, pero que sean desarrollado en atención al principio de defensa.

En definitiva, bajo esta orientación, existiendo mecanismos de información más propicios para la simplificación de los procesos judiciales, la labor de los abogados patrocinantes asume una nueva perspectiva en la práctica, pudiendo intervenir sin necesidad de gestiones burocráticas documentales previas, asegurando de esa forma cumplir cabalmente los fines de los procesos.