

**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA  
QUINTO JUZGADO ESPECIALIZADO EN LO CONSTITUCIONAL**

**EXPEDIENTE : 21696-2010-0-1801-JR-CI-05**  
**JUEZ : HUGO RODOLFO VELASQUEZ ZAVALETA**  
**ESPECIALISTA : RAUL TAIBE SALAZAR**  
**DEMANDANTE : DEMUS ESTUDIO PARA LA DEFENSA DE LOS  
DERECHOS DE LA MUJER Y OTROS.**  
**DEMANDADO : MINISTERIO DE SALUD**  
**MATERIA : PROCESO DE AMPARO**

**SENTENCIA**

**RESOLUCION: 11**  
**Lima, 04 de julio de 2013.**

**VISTOS:**

**ASUNTO:**

**Proceso de amparo iniciado por Demus, Estudio para la Defensa de los Derechos de la Mujer y otros contra Ministerio de Salud.**

**ANTECEDENTES.**

**De la demanda:** Fluye del texto de la demanda, que el petitorio de las actoras es: i) Se ordene al Ministerio de Salud que dé respuesta motivada jurídicamente, por escrito, dentro del plazo legal y bajo responsabilidad, a la petición presentada por DEMUS, ESTUDIO PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LA MUJER de fecha 22 de noviembre de 2007; ii) se ordene al Ministerio de Salud que dé respuesta motivada jurídicamente, por escrito, dentro del plazo legal y bajo responsabilidad, a la petición presentada por DEMUS, ESTUDIO PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LA MUJER y otras instituciones de fecha 05 de mayo de 2009.

Alegan que el derecho vulnerado es el de petición recogido en el artículo 2, inciso 20 de la Constitución Política del Estado que establece como derecho fundamental de toda persona el poder "formular peticiones, individual o colectivamente, por escrito ante la autoridad competente, lo que está obligada a dar al interesado una respuesta también por escrito dentro del plazo legal bajo responsabilidad".

**Fundamentos de hechos de la demanda:**

La parte actora sustenta su demanda- en síntesis- en los siguientes hechos:

1. Señalan que con fecha 22 de noviembre de 2007, DEMUS, ejerciendo su derecho de petición, presentó ante el Ministerio de Salud, un escrito por el que solicitaba: a) que apruebe una "Guía Clínica" o un "Protocolo"

**Dr. HUGO RODOLFO VELASQUEZ ZAVALETA**  
**JUEZ**  
5° Juzgado Constitucional de Lima  
CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA

1

**RAUL TAIBE SALAZAR**  
Especialista Legal - Juzgado Constitucional  
Módulo Corporativo N° 20  
CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA

para la atención del aborto terapéutico compatible con lo dispuesto por el Dictamen del Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas en el caso KL vs. Perú; b) que precise en la "Guía Clínica" que el aborto terapéutico se ha realizar para evitar un mal grave y permanente tanto en la salud física como mental de la mujer gestante; c) que informe sobre las acciones tomadas hasta la fecha respecto a la aprobación de la "Guía Clínica" remitida por el Ministerio de Salud a la Presidencia del Consejo de Ministros; y, d) que tome todas las medidas adicionales para que las mujeres puedan acceder a los servicios inmediatos adicionales para que las mujeres puedan acceder a servicios inmediatos y adecuados al aborto legal.

2. A continuación señalan que transcurrido 08 meses y no habiendo obtenido respuesta alguna a la petición remitida, DEMUS presentó un escrito ante el Ministerio de Salud el 23 de julio de 2008 por el que le solicitan que den respuesta a su petición. Posteriormente, el 17 de octubre de 2008 y 28 de enero de 2009, volvieron a solicitar respuesta a su petición, sin que hasta la fecha reciban respuesta alguna.
3. Agregan, que el 05 de mayo de 2009, DEMUS, CENTRO DE LA MUJER PERUANA FLORA TRISTAN, MOVIMIENTO MANUELA RAMOS, junto a otras 27 instituciones, presentaron ante Ministerio de Salud un escrito dirigido al Ministro de Salud, por el que le solicitaban que apruebe la "Guía Técnica para la Atención Integral de la Interrupción Terapéutica del Embarazo menor de 22 semanas", sin obtener respuesta alguna hasta la fecha.
4. Finalmente, señala que recurren al amparo a fin de que la autoridad emita un pronunciamiento escrito sobre sus pedidos.

### Trámite del proceso

Mediante resolución 01, de fecha 29 de setiembre de 2010-folio 81 a 82-, se declaró improcedente la demanda. Dicha decisión fue apelada y la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Lima, mediante resolución 05, de fecha 30 de mayo de 2011- folio 134 a 136-, declaró nula la resolución 01 y ordenó que se vuelva a calificar la demanda.

Devueltos los autos al Juzgado, mediante resolución 05, de fecha 09 de agosto de 2011, se admitió a trámite la demanda, corriéndose traslado a la parte demandada.

El Procurador Público del Ministerio de Salud mediante escrito de fecha de presentación 26 de setiembre de 2011- folio 209 a folio 216-, formuló diversas excepciones procesales, las cuales han sido rechazadas mediante resolución 10, de fecha 23 de abril de 2013.

Según el estado del proceso, corresponde emitir sentencia.

### CONSIDERANDO:

**PRIMERO: Del proceso constitucional de amparo:** De acuerdo al artículo 200<sup>b</sup> inciso 2 de la Constitución, el amparo procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza

FRANCISCO ROBERTO VEZASQUEZ ZAVALETA  
JUEZ  
5º Juzgado Constitucional de Lima  
CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA

derechos constitucionales distintos a los tutelados por el hábeas corpus y al hábeas data, siendo su finalidad la de proteger tales derechos, reponiendo las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación, como establece el artículo 1° del Código Procesal Constitucional, Ley 28237.

**SEGUNDO: Del petitorio:** Las actoras, vía proceso de Amparo, solicitan que: i) Se ordene al Ministerio de Salud que dé respuesta motivada jurídicamente, por escrito, dentro del plazo legal y bajo responsabilidad, a la petición presentada por DEMUS, ESTUDIO PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LA MUJER de fecha 22 de noviembre de 2007; ii) se ordene al Ministerio de Salud que dé respuesta motivada jurídicamente, por escrito, dentro del plazo legal y bajo responsabilidad, a la petición presentada por DEMUS, ESTUDIO PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LA MUJER y otras instituciones de fecha 05 de mayo de 2009.

**TERCERO: La factibilidad de tramitar la pretensión de la actora vía amparo:** La parte actora ha alegado violación a su derecho de petición, el cual tiene reconocimiento constitucional (artículo 2, inciso 20 de la Constitución), y puede ser protegido por el amparo de conformidad el artículo 37, numeral 13 del Código Procesal Constitucional, por lo que corresponde entrar al fondo del asunto.

**CUARTO: materia controvertida:** Luego de analizar los fundamentos que sustentan la demanda y lo expuesto en la contestación de la misma, debe establecerse si corresponde que el Ministerio de Salud emita pronunciamiento expreso sobre los pedidos formulados por la parte actora

### Derecho de petición

**QUINTO:** El inciso 20) del artículo 2° de nuestra Constitución Política consagra el derecho fundamental de petición, al señalar que toda persona tiene derecho: "A formular peticiones, individual o colectivamente, por escrito ante la autoridad competente, la que está obligada a dar al interesado una respuesta también por escrito dentro del plazo legal, bajo responsabilidad. Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional sólo pueden ejercer individualmente el derecho de petición".

El TC en la sentencia de fecha 06 de diciembre de 2012, dictada en el caso: 1042-2002-PA/TC, señala que: "tanto el derecho de petición como aquellos otros derechos fundamentales reconocidos en nuestra Constitución constituyen componentes estructurales básicos del conjunto del orden jurídico objetivo, puesto que son la expresión jurídica de un sistema de valores que por decisión del constituyente informan todo el conjunto de la organización política y jurídica. En ese orden de ideas, permiten la consagración práctica del postulado previsto en el artículo 1° del referido texto que concibe a la persona humana como "el fin supremo de la sociedad y del Estado". De este modo, la garantía de su vigencia dentro de nuestra comunidad política no puede limitarse solamente a la posibilidad del ejercicio de pretensiones por parte de los diversos individuos, sino que también debe ser asumida por el Estado como una responsabilidad teleológica".

DR. WILSON RODRIGUEZ VELAZQUEZ

Magistrado Constitucional del TC

Asimismo, el TC, en la sentencia citada, ha definido la naturaleza jurídica del derecho de petición, señalando:

#### **"2.2.2 Naturaleza jurídica del derecho de petición**

Dentro de la opción escogida por el legislador nacional, la facultad constitucional deviene en un derecho de naturaleza mixta, toda vez que la petición puede ser de naturaleza pública o privada, según sea utilizada en el caso de la defensa de los derechos o intereses del peticionario o para la presentación de puntos de vista de interés general-negrilla nuestra.

Por ende, en atención al primer caso, la referida atribución puede ser considerada dentro del conjunto de los derechos civiles que pertenecen al ser humano en sí mismo; y, respecto al segundo caso, pertenece al plexo de los derechos políticos que le corresponden a una persona en su condición de ciudadano; de ahí que aparezca como manifestación de la comunicación, participación y control en relación con el poder político.

El derecho de petición se constituye así en un instrumento o mecanismo que permite a los ciudadanos relacionarse con los poderes públicos y, como tal, deviene en un instituto característico y esencial del Estado democrático de derecho. Así, todo cuerpo político que se precie de ser democrático, deberá establecer la posibilidad de la participación y decisión de los ciudadanos en la cosa pública, así como la defensa de sus intereses o la sustentación de sus expectativas, ya sean estos particulares o colectivos en su relación con la Administración Pública. De este modo, en determinados ámbitos, como los referidos a las peticiones individuales o colectivas que buscan el reconocimiento por parte de la Administración Pública de un derecho,

cuando la reclamación o se formula ante un órgano que solicite un acto susceptible de la atribución del derecho en mención se constituirá en un medio ordinario para su efectiva realización; pero, en aquel ámbito en el cual existan mecanismos o recursos establecidos por una norma específica para el ejercicio o tutela de un derecho como la acción penal privada o la acción civil ante órgano judicial, entre otros, se constituirá en un medio residual, que podrá ser utilizado solo cuando no se hubieren tomado en consideración los recursos ordinarios.

Y tal como se ha establecido el contenido esencial de dicho derecho precisando:

#### **"2.2.4 Contenido constitucional del derecho de petición**

El contenido esencial de un derecho fundamental es aquel núcleo mínimo e irreductible que posee todo derecho subjetivo reconocido en la Constitución, que es indisponible para el legislador, debido a que su afectación supondría que el derecho pierda su naturaleza y entidad. En tal sentido, se desatiende o desprotege el contenido esencial de un derecho fundamental, cuando éste queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable y lo despojan de la protección constitucional otorgada.

En el caso del derecho de petición, su contenido esencial está conformado por dos aspectos que aparecen de su propia naturaleza y de la especial configuración que le ha dado la Constitución al reconocerlo: el primer aspecto es el relacionado estrictamente con la libertad reconocida a cualquier persona para formular pedidos escritos a la autoridad competente; y, el segundo, unido irremediabilmente al anterior, está

**referido a la obligación de la referida autoridad de otorgar una respuesta al peticionante. –subrayado y negrilla nuestra–**

Esta respuesta oficial, de conformidad con lo previsto en el inciso 20) del artículo 2° de la Constitución, deberá necesariamente hacerse por escrito y en el plazo que la ley establezca. Asimismo, la autoridad tiene la obligación de realizar todos aquellos actos que sean necesarios para evaluar materialmente el contenido de la petición y expresar el pronunciamiento correspondiente, el mismo que contendrá los motivos por los que se acuerda acceder o no a lo peticionado, debiendo comunicar lo resuelto al interesado o interesados.

Sobre la materia debe insistirse en que es preciso que la contestación oficial sea motivada; por ende, no es admisible jurídicamente la mera puesta en conocimiento al peticionante de la decisión adoptada por el funcionario público correspondiente.

En consecuencia, la acción oficial de no contestar una petición o hacerlo inmotivadamente trae como consecuencia su invalidez por violación, por omisión de un deber jurídico claro e inexcusable.

Si bien el derecho de petición implica que la autoridad competente debe dar respuesta por escrito a una petición formulada también por escrito, no debe confundirse el contenido del pronunciamiento de la autoridad con la notificación al peticionante de las acciones desarrolladas por aquella en atención a lo solicitado, pues el contenido del pronunciamiento –a expresarse por medio de la forma jurídica administrativa adecuada– se refiere a la decisión de la Administración que favorece o no lo peticionado; y la notificación se refiere más bien a una formalidad ineludible para la autoridad, utilizada para poner en conocimiento del peticionante el resultado de su petición.

Esta obligación de la autoridad competente de dar al interesado una respuesta también por escrito, en el plazo legal y bajo responsabilidad, confiere al derecho de petición mayor solidez y eficacia, e implica, entre otros, los siguientes aspectos: a) admitir el escrito en el cual se expresa la petición; b) exteriorizar el hecho de la recepción de la petición; c) dar el curso correspondiente a la petición; d) resolver la petición, motivándola de modo congruente con lo peticionado, y e) comunicar al peticionante lo resuelto.

A manera de síntesis, puede afirmarse que el derecho de petición implica un conjunto de obligaciones u mandatos. Entre ellos cabe mencionar los siguientes:

- a) Facilitar los medios para que el ciudadano pueda ejercitar el derecho de petición sin trabas absurdas o innecesarias.
- b) Abstenerse de cualquier forma o modo de sancionamiento al peticionante, por el solo hecho de haber ejercido dicho derecho.
- c) Admitir y tramitar el petitorio.
- d) Resolver en el plazo señalado por la ley de la materia la petición planteada, ofreciendo la correspondiente fundamentación de la determinación.
- e) Comunicar al peticionante la decisión adoptada”.

**Al fondo del asunto**

**SEXTO:** De la revisión del proceso se observa que las demandantes, en particular DEMUS, ha efectuado diversos pedidos de forma reiterada a la demandada, conforme se puede verificar:

.....  
DR. HUGO RODOLFO TELASQUEZ ZAVALETA  
JUEZ  
5º Juzgado Constitucional de Lima  
CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA

- 1) De folio 03 a 08, consta que DEMUS, mediante carta de fecha 21 de noviembre de 2007, en base a un Dictamen del Comité de Derechos Humanos en el Caso KL vs. Perú y a lo establecido por el TC, le solicitó 4 pedidos puntuales.
- 2) De folio 18 a 23, consta que DEMUS, mediante carta de fecha 23 de julio del 2008, reitera su pedido planteado con fecha 21 de noviembre de 2007.
- 3) De folio 40 a 45, consta que DEMUS, mediante carta de fecha 16 de octubre de 2008, reitera su pedido planteado con fecha 21 de noviembre de 2007.
- 4) De folio 47, consta que DEMUS, mediante carta de fecha 28 de enero de 2009, reitera su pedido planteado con fecha 21 de noviembre de 2007.
- 5) De folio 49 a 57, consta que Demus y otras instituciones, mediante carta de fecha 05 de mayo de 2009 solicitaron la aprobación de la "Guía Técnica para la atención integral de la interrupción terapéutica del embarazo menor de 22.

**SETIMO:** De los citados medios probatorios, se advierte que en ejercicio del derecho constitucional de petición la parte actora efectuó a la demandada a partir del año 2007 diversos pedidos; sin embargo, pese al transcurso del tiempo (06 años aproximadamente) **no ha merecido ningún pronunciamiento expreso** pese a los múltiples requerimientos y pese al conocimiento del inicio del presente proceso constitucional (2011).

Tampoco se ha pronunciado sobre su pedido planteado en mayo de 2009.

**OCTAVO:** El Procurador Público del Ministerio de Salud **no ha efectuado ninguna defensa técnica de fondo; sólo planteó excepciones** -defensa de forma- las mismas que han sido desestimadas mediante resolución 10, de fecha 23 de abril de 2013.

**NOVENO:** Tampoco se advierte de lo **expuesto al interior del proceso ninguna justificación razonable que permita avalar la conducta de los funcionarios del Ministerio de Salud.** En tal sentido, no habiendo la parte demandada-funcionarios responsables-, pese al tiempo transcurrido desde el 2007 y 2009 respectivamente, emitido pronunciamiento alguno sobre los pedidos formulados por la parte actora, es indudable, que tal conducta es **manifiestamente arbitraria e insensible** (que ni siquiera su Procurador ha contestado la demanda), **que no puede soslayarse, tanto más si las peticiones formuladas tienen sustento en un Dictamen del Comité de Derechos Humanos N° 1153/2003, de octubre de 2005, y tienen relación con el derecho a la vida y dignidad de la mujer.**

**DECIMO:** En consecuencia, **la demanda debe ser declarada fundada**, ya que se ha probado que la demandada debía emitir pronunciamiento expreso sobre las peticiones que se le formularon; al no haber procedido de dicha forma ha afectado el derecho constitucional a la petición de la parte actora, que engloba a un grupo de asociaciones que tienen por objetivo la protección de los derechos fundamentales de las mujeres.

  
DR. RIGOR DEL SOLAR ZAVALETA  
JUEZ  
del Juzgado Constitucional de Lima  
CORTE SUPLENTE DE JUSTICIA DE LIMA

**DECIMO PRIMERO:** La parte demandada deberá pagar costos del proceso.

**DECISION:**

Por las razones expuestas, el Juez del Quinto Juzgado Constitucional, impartiendo Justicia en nombre de la Nación, **DECIDE:**

1. **DECLARAR FUNDADA** la demanda de amparo interpuesta por DEMUS, ESTUDIO PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES, CENTRO DE LA MUJER PERUANA FLORA TRISTAN Y MOVIMIENTO MANUELA RAMOS, al haberse acreditado la violación a su derecho de petición; en consecuencia; **SE ORDENA que la demandada dé respuesta por escrito, dentro del plazo de ley, a las peticiones formuladas por la parte actora, bajo apercibimiento de aplicarse los apremios establecidos en los artículos 22 y 59 del Código Procesal Constitucional.**
2. **Con costos del proceso.**
3. Notifíquese a las partes

PODER JUDICIAL

*[Handwritten signature]*  
Dr. HUGO RODRIGUEZ VELASQUEZ ZAMORA

JUEZ  
5º Juzgado Constitucional de Lima  
CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA

*[Handwritten signature]*  
PAUL H. TAYE  
Especialista Legal - 5º Juzgado Constitucional  
Módulo Corporativo II - 20  
CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA