Proyecto de Ley N° 4475/2022-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI
Congresista de la República

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
14 MAR. 2023
RECIBIDO
Hora 9:12 am
Firma

La señora congresista de la República **JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con lo establecido en los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente:

PROYECTO DE LEY

LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 101 DE LA LEY 31307, NUEVO CÓDIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL, PARA RESTABLECER COMO ANEXO DE LA DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD O COMPETENCIAL QUE INTERPONGA EL PODER JUDICIAL, LA CERTIFICACIÓN DEL ACUERDO DE LA SALA PLENA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Artículo 1.- Objeto de la ley
La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 101 de la Ley 31307, Nuevo Código Procesal Constitucional.

Artículo 2.- Finalidad de la ley
La presente ley tiene por finalidad armonizar el artículo 101 de la Ley 31307, Nuevo Código Procesal Constitucional, con lo establecido por el artículo 203 de la Constitución Política del Perú, para restablecer como anexo de la demanda de inconstitucionalidad o competencial que interponga el Poder Judicial, la certificación del acuerdo de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia.

Artículo 3.- Modificación del artículo 101 de la Ley 31307, Nuevo Código Procesal Constitucional
Se modifica el artículo 101 de la Ley 31307, Nuevo Código Procesal Constitucional, en los siguientes términos:

"Artículo 101. Anexos de la demanda

A la demanda se acompañan, en su caso:

1) Certificación del acuerdo adoptado en Consejo de Ministros, cuando el demandante sea el presidente de la República;

2) Certificación del acuerdo adoptado por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia;

3) Certificación de las firmas correspondientes por el oficial mayor del Congreso si los actores son el 25% del número legal de congresistas;

4) Certificación por el Jurado Nacional de Elecciones, en los formatos que proporcione el Tribunal, y según el caso, si los actores son cinco mil ciudadanos o el uno por ciento de los ciudadanos del respectivo ámbito territorial, conforme al artículo 203, inciso 6), de la Constitución;

5) Certificación del acuerdo adoptado en la junta directiva del respectivo colegio profesional; o

6) Certificación del acuerdo adoptado en el consejo de coordinación regional o en el concejo provincial, cuando el actor sea gobernador de región o alcalde provincial, respectivamente."

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: UGARTE MAMANI Jhakeline Katy FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/03/2023 18:32:57-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **16** de **marzo** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **4475/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.**

JAVIER ANGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

En el ámbito del derecho, la interpretación es una herramienta importante para aplicar las normas y armonizar el ordenamiento jurídico. Evidentemente, existen diversos tipos de interpretación jurídica; literal, sistemática, finalista, histórica, teleológica, judicial.

También, las normas suelen ser interpretadas conforme el análisis que se obtiene de la intención de sus autores. A esta perspectiva de interpretación jurídica se le denomina interpretación auténtica o del legislador.

Considerando que el exparlamentario y constitucionalista Luis Roel Alva es uno los autores del Proyecto de Ley 7271/2020-CR, que originó el Nuevo Código Procesal Constitucional, es necesario comprender cuál es su postura sobre el rol del sistema de justicia constitucional.

En ese sentido, él, en un artículo académico, desarrolla lo siguiente:

> "A través del sistema de justicia constitucional se manifiesta la defensa de la democracia y los derechos humanos, con reconocimiento constitucional en el territorio nacional. Su importancia yace en torno a preservar el mandato del poder constituyente, el cual creó una vía constitucional, diferente a la judicatura ordinaria, diseñada para brindar adecuada tutela a estos derechos ante ciertos peligros inminentes, vulneraciones y afectaciones, así como proteger el sistema democrático"[1].

Por consiguiente, le otorga al sistema de justicia constitucional una relevancia, a todas luces, insoslayable, como centro de la defensa de los derechos humanos y la

[1] ROEL ALVA, L., & DÍAZ GIUNTA, R. (2022). El sistema justiciero: la justicia constitucional en el Perú. En: *Revista Oficial del Poder Judicial* (18). Lima: Corte Suprema de Justicia del Perú, p. 369.

democracia, así como la preservación del mandato del poder constituyente. No obstante, se ha detectado una incompatibilidad entre la Constitución y el Nuevo Código Procesal Constitucional con lo que respecta a su artículo 101. En mérito a las convicciones constitucionales de uno de los autores de este cuerpo normativo, claramente, es posible afirmar que este vicio es un error involuntario y no intencional.

La Constitución Política del Perú establece en su artículo 203 lo siguiente:

> "Están facultados para interponer acción de inconstitucionalidad:
>
> 1. El Presidente de la República.
> 2. El Fiscal de la Nación.
> 3. El Presidente del Poder Judicial, con acuerdo de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia.
> 4. El Defensor del Pueblo.
> 5. El veinticinco por ciento del número legal de congresistas.
> 6. Cinco mil ciudadanos con firmas comprobadas por el Jurado Nacional de Elecciones. Si la norma es una ordenanza municipal, está facultado 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.
> 7. Los Gobernadores Regionales con acuerdo del Consejo Regional, o los alcaldes provinciales con acuerdo de su Concejo, en materias de su competencia.
> 8. Los colegios profesionales, en materias de su especialidad"[2].

[2] Constitución Política del Perú de 1993, art. 203.

En ese orden de ideas, el Nuevo Código Procesal Constitucional indica en su artículo 98, sobre representación procesal legal, lo siguiente:

> "Para interponer una demanda de inconstitucionalidad, el presidente de la República requiere del voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Concedida la aprobación, designa a uno de sus ministros para que presente la demanda de inconstitucionalidad y lo represente en el proceso. El ministro designado puede delegar su representación en un procurador público.
>
> 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. El defensor del pueblo interpone directamente la demanda.
>
> Los congresistas actúan en el proceso mediante apoderado nombrado para el efecto.
>
> Los ciudadanos referidos en el inciso 6) del artículo 203 de la Constitución deben actuar con patrocinio de letrado y conferir su representación a uno solo de ellos.
>
> Los gobernadores regionales con acuerdo del consejo regional o los alcaldes provinciales con acuerdo de su concejo, actúan en el proceso por sí o mediante apoderado y con patrocinio de letrado.
>
> Para interponer la demanda, previo acuerdo de su junta directiva, los colegios profesionales deben actuar con el patrocinio de abogado y conferir representación a su decano.
>
> El órgano demandado se apersona en el proceso y formula obligatoriamente su alegato en defensa de la norma impugnada, por medio de apoderado nombrado especialmente para el efecto"[3].

[3] Nuevo Código Procesal Constitucional, art. 98

Sin embargo, a pesar de lo dispuesto a nivel constitucional y en el Nuevo Código Procesal Constitucional en su artículo 98, el artículo 101 sobre anexos de la demanda omite mencionar que se adjunte la certificación del acuerdo de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia.

Según el constitucionalista Marcial Rubio, "El Derecho es un sistema jerárquico de normas. La primera norma escrita que tiene supremacía normativa y que da base a todo el resto del sistema jurídico es la Constitución".

Además, el Tribunal Constitucional afirma lo siguiente sobre la Constitución, en la sentencia recaída en el expediente 00020-2005-AI/TC:

> "(...) ostenta el máximo nivel normativo, por cuanto es obra del Poder Constituyente; reconoce los derechos fundamentales del ser humano; contiene las reglas básicas de convivencia social y política; además de crear y regular el proceso de producción de las demás normas del sistema jurídico nacional. En efecto, la Constitución no sólo es la norma jurídica suprema formal y estática, sino también material y dinámica, por eso es la norma básica en la que se fundamentan las distintas ramas del derecho, y la norma de unidad a la cual se integran. Es así que por su origen y su contenido se diferencia de cualquier otra fuente del derecho. Y una de las maneras como se traduce tal diferencia es ubicándose en el vértice del ordenamiento jurídico. Desde allí, la Constitución exige no sólo que no se cree legislación contraria a sus disposiciones, sino que la aplicación de tal legislación se realice en armonía con ella misma (interpretación conforme con la Constitución)"[4].

Por ende, ninguna ley ni norma infralegal puede ir en contra de lo que establece la Carta Magna. Ante la incompatibilidad de una norma legal con una norma constitucional, siempre va a preferir lo que diga la Constitución. Este artículo 101 del Nuevo Código Procesal Constitucional es incompatible, en tanto y en cuanto no solicita como anexo a la demanda la certificación del acuerdo de la Sala Plena de

[4] Tribunal Constitucional del Perú. (2005). Sentencia *00020-2005-AI/TC*, f. 19.

la Corte Suprema de Justicia. Esto lo hace devenir en flagrantemente inconstitucional.

Asimismo, sobre los antecedentes normativos del marco jurídico que regula la legitimación activa del Poder Judicial para presentar demandas de inconstitucionalidad, Luis Huerta Guerrero, constitucionalista y Procurador Público Especializado en Materia Constitucional, desarrolló que:

> "Al respecto, corresponde recordar que el artículo 299, inciso 2°, de la Constitución Política de 1979 reconocía a la Corte Suprema —no al Presidente del Poder Judicial —legitimación activa para presentar demandas de inconstitucionalidad. Con relación a este tema, la Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales (Ley 23385, de 1982) dispuso lo siguiente: "Artículo 26°. - La Corte Suprema de Justicia, previo acuerdo de Sala Plena [interpone demanda de inconstitucionalidad] por intermedio de uno de sus miembros, quien la representa en el proceso". Por su parte, el artículo 29° señalaba que a la demanda, se acompañaba la "certificación del acuerdo adoptado en Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, cuando ésta sea la actora". Como se aprecia, tampoco en esta ley orgánica se hacía referencia al Presidente del Poder Judicial sino a la Corte Suprema"[5].

Entonces, desde la perspectiva del constitucionalismo histórico, se evidencia que, para el Constituyente como los legisladores peruanos del pasado, la legitimación activa siempre ha recaído en la Sala Plena de la Corte Suprema, que debe dar su respaldo a favor de la interposición de la demanda, para autorizar al Presidente del Poder Judicial.

Por consiguiente, el acuerdo de la Sala Plena que autoriza dicha demanda de inconstitucionalidad es un requisito para interponer la demanda, y constituye un elemento trascendental que debe ser anexado al escrito de la demanda, de manera

[5] HUERTA, L. (2023). Comentario al artículo 203. En: MURO, M., & CRISPÍN, A. (Coordinadores). *La Constitución Comentada, Tomo IV*. Lima: Gaceta Jurídica, p. 793.

que se acredita fehacientemente la voluntad de los jueces supremos que componen dicha Sala Plena de la Corte Suprema.

En principio, no hacerlo implicaría que se está obrando con falta de legitimidad activa. Mientras opere este vacío normativo del actual Nuevo Código Procesal Constitucional, debe imperar una interpretación sistemática donde la Constitución se lee en conjunto con este cuerpo normativo procesal.

Como legisladores, es nuestro deber, en el marco del ejercicio de nuestra función constitucional, revisar y analizar el ordenamiento jurídico en su conjunto para modernizarlo y perfeccionarlo en beneficio de los ciudadanos. En ese sentido, nos corresponde identificar vacíos normativos o errores involuntarios de legisladores del pasado, y proponer soluciones en mérito de nuestro derecho de iniciativa legislativa que nos confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y del Reglamento del Congreso de la República en sus artículos 75 y 76.

A su vez, el propósito de esta iniciativa legislativa es modificar el Nuevo Código Procesal Constitucional para asegurar que, cuando el Poder Judicial presente una demanda de inconstitucionalidad o competencial, se anexe un documento que certifique el acuerdo mayoritario de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, ya que es este colegiado quien adopta decisiones de esta índole, a nivel de la más alta instancia de este poder del Estado.

En conclusión, considerando que el Congreso de la República debe mantenerse a la vanguardia y legislar en beneficio de los ciudadanos, este proyecto de ley simboliza un paso más hacia la modernización del sistema de justicia constitucional en nuestro país.

II. FÓRMULA LEGAL PROPUESTA

El presente proyecto de ley busca modificar el artículo 101 de la Ley 31307, Nuevo Código Procesal Constitucional, de modo que, se armonice con el artículo 203 de la Constitución Política del Perú.

Ello, en mérito de que se elimine el vicio de inconstitucionalidad que actualmente posee el artículo 101 del Nuevo Código Constitucional que, por un error involuntario, contradice lo establecido por la Carta Magna peruana en su artículo 203, donde sí considera que debe existir acuerdo de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, para que el Poder Judicial pueda interponer una demanda de inconstitucionalidad.

En ese sentido, dicha incorporación normativa se da de la siguiente manera:

LEGISLACIÓN VIGENTE	PROPUESTA
"Artículo 101. Anexos de la demanda A la demanda se acompañan, en su caso: 1) Certificación del acuerdo adoptado en Consejo de ministros, cuando el demandante sea el presidente de la República; 2) certificación de las firmas correspondientes por el oficial mayor del Congreso si los actores son el 25% del número legal de congresistas; 3) certificación por el Jurado Nacional de Elecciones, en los formatos que proporcione el Tribunal, y según el caso, si los actores son cinco mil ciudadanos o el uno por ciento de los ciudadanos del respectivo ámbito territorial, conforme al artículo 203, inciso 6), de la Constitución; 4) certificación del acuerdo adoptado en la junta directiva del respectivo colegio profesional; o 5) certificación del acuerdo adoptado en el consejo de coordinación regional o en el concejo provincial, cuando el actor sea gobernador de región o alcalde provincial, respectivamente."	"Artículo 101. Anexos de la demanda A la demanda se acompañan, en su caso: 1) Certificación del acuerdo adoptado en Consejo de ministros, cuando el demandante sea el presidente de la República; **2) certificación del acuerdo adoptado por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia;** **3) certificación de las firmas correspondientes por el oficial mayor del Congreso si los actores son el 25% del número legal de congresistas;** **4) certificación por el Jurado Nacional de Elecciones, en los formatos que proporcione el Tribunal, y según el caso, si los actores son cinco mil ciudadanos o el uno por ciento de los ciudadanos del respectivo ámbito territorial, conforme al artículo 203, inciso 6), de la Constitución;** **5) certificación del acuerdo adoptado en la junta directiva del respectivo colegio profesional; o** **6) certificación del acuerdo adoptado en el consejo de coordinación regional o en el concejo provincial, cuando el actor sea gobernador de región o alcalde provincial, respectivamente."**

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

El presente proyecto de ley no irroga gastos al tesoro público, en mérito de lo establecido por la Constitución Política del Perú en su artículo 79. Inclusive, lo que pretende es subsanar el vicio de inconstitucionalidad que posee el artículo 101 del Nuevo Código Constitucional que contradice lo establecido por la Carta Magna peruana en su artículo 203.

Esta iniciativa legislativa permite armonizar el ordenamiento jurídico peruano al enmendar un error legislativo de una composición anterior del Congreso. De esta manera, se fortalece el sistema de justicia constitucional en el Perú.

IV. EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Esta iniciativa legislativa posibilita la armonización del ordenamiento jurídico peruano, de modo que la Constitución Política del Perú, norma fundamental que tiene mayor rango en la pirámide normativa, no es contradicha por el Nuevo Código Procesal Constitucional, cuerpo procesal que se aplica ante el sistema de justicia constitucional en los procesos orgánicos y de tutela de derechos.

Por la premura en la aprobación por insistencia de la Ley 31307, Nuevo Código Procesal Constitucional, no se subsanaron diversos vicios que el Poder Ejecutivo advirtió en su momento. Entonces, durante el análisis y aplicación de este nuevo cuerpo procesal, se identificaron errores y vicios que debían ser corregidos a la brevedad para evitar perjudicar a los justiciables.

En ese orden de ideas, el 3 de octubre de 2022 se promulgó la Ley 31583, Ley que modifica diversos artículos del Nuevo Código Procesal Constitucional, con la finalidad de asegurar el correcto ejercicio de los procesos constitucionales. Esta norma fue aprobada por el actual Congreso de la República, en su labor de análisis y perfeccionamiento del ordenamiento jurídico en pro de los ciudadanos.

En suma, esta iniciativa legislativa se condice con ese espíritu reformista emprendido por el actual Congreso para revisar el ordenamiento jurídico y realizar las modificaciones que sean pertinentes para enmendar vicios y errores, así como mejorar las condiciones actuales.

V. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA

El presente proyecto de reforma constitucional tiene estrecha vinculación con la Resolución Legislativa del Congreso 002-2022-2023-CR, por la que se aprueba la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2022-2023, específicamente

el punto 1 que gira en torno al funcionamiento de los órganos y organismos del Estado.

En ese sentido, la función de administración de justicia que posee el Tribunal Constitucional se encuentra desarrollada a través de su ley orgánica y, en especial, su Código Procesal Constitucional que es la herramienta normativa que les permite realizar sus labores y resolver controversias.

Con esta modificación normativa, se enmienda el vicio que posee actualmente el artículo 101 del Nuevo Código Procesal y, con ello, se reestablece una adecuada legitimación activa y representación procesal del Poder Judicial en los procesos constitucionales, conforme indica la Constitución.

VI. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa guarda vinculación con las siguientes políticas del Acuerdo Nacional:

I. Democracia y Estado de Derecho

Política de Estado 1. Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho.

A través del presente proyecto de ley, se consolida el Estado Constitucional de Derecho en el Perú al fortalecer el sistema de justicia constitucional enmendando un error en el Nuevo Código Procesal Constitucional que contradecía la Constitución Política del Perú.

De esta forma, desde el Poder Legislativo contribuimos a consolidar el principio de supremacía de la Constitución, de manera que perfeccionamos el ordenamiento jurídico para garantizar que este cuerpo procesal no vaya en contra de lo establecido por la Carta Magna.