



Proyecto de Ley N° 747/2006-PE



Lima, 30 de noviembre de 2006.

OFICIO N° 183-2006-PR

Señora Doctora

MERCEDES CABANILLAS BUSTAMANTE

Presidenta del Congreso de la República

Presente.-

Nos dirigimos a usted, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, a fin de someter a consideración del Congreso de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, los siguientes proyectos de Ley:

1. Proyecto de Ley que modifica los Artículos VI del Título Preliminar y 10°, 15°, 51° y 53° del Código Procesal Constitucional.
2. Proyecto de Ley que instituye a los "Jueces Ciudadanos" en la administración de justicia en materia penal.
3. Proyecto de Ley que modifica el Código Procesal Civil respecto al Recurso de Casación.

Mucho estimaré que se sirva disponer su trámite con el carácter de URGENTE, según lo establecido por el artículo 105° de la Constitución Política del Perú.

Sin otro particular, hacemos propicia la oportunidad para renovarle los sentimientos de nuestra estima y consideración.

Atentamente,

ALAN GARCÍA PÉREZ
Presidente Constitucional de la República

JORGE DEL CASTILLO GÁLVEZ
Presidente del Consejo de Ministros

CONGRESO DE LA REPUBLICA

Lima, 13 de Noviembre del 2006

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 447 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de Justicia y Derechos Humanos;

.....
JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA



Proyecto de Ley

LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS VI DEL TÍTULO PRELIMINAR Y 10°, 15°, 51° y 53° DEL CÓDIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL

Artículo VI.- Control Difuso e Interpretación Constitucional

En todo proceso regulado por este Código, cuando exista incompatibilidad entre la interpretación judicial de una norma constitucional y otra de menor jerarquía, o entre la interpretación que se haya expedido como vinculante del Tribunal Constitucional de una norma constitucional y una de menor jerarquía, el Juez debe preferir la primera siempre que ello sea necesario para resolver la controversia y no sea posible obtener una interpretación conforme a la Constitución.

La facultad del control judicial de la constitucionalidad de las normas, o control difuso, la ejerce el Poder Judicial de conformidad a lo establecido en el segundo párrafo del Art. 138° de la Constitución Política del Estado.

De conformidad con lo dispuesto en la parte final del inciso 2 del artículo 200 de la Constitución, el proceso de amparo será improcedente si conlleva la pretensión principal o subordinada de inaplicación, total o parcial, de una norma legal, salvo que se trate de obtener por la vía de control difuso la inaplicación de normas legales de naturaleza autoaplicable.

Las decisiones jurisdiccionales que se adopten en aplicación del control difuso de la constitucionalidad de las normas, serán elevadas en consulta a la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema, si no fueran impugnadas. Lo son igualmente las resoluciones judiciales en segunda instancia en las que se aplique este mismo precepto, aun cuando contra éstas no proceda medio impugnatorio alguno.

En todos estos casos, los Jueces se limitan a declarar la inaplicación de la norma por incompatibilidad inconstitucional, para el caso concreto, sin

afectar su vigencia, realizando interpretación constitucional, conforme a la forma y modo que la Constitución establece.

Cuando se trata de normas de menor jerarquía, rige el mismo principio, no requiriéndose la elevación en consulta, sin perjuicio del proceso de acción popular.

Los Jueces no pueden dejar de aplicar una norma cuya constitucionalidad haya sido confirmada en un proceso de inconstitucionalidad o en un proceso de acción popular.

Los Jueces interpretan y aplican las leyes o toda norma con rango de ley y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a su propia interpretación constitucional, a menos que preexista a la misma una interpretación declarada vinculante por el Tribunal Constitucional, la que sólo en ese caso tendrá prelación respecto de la interpretación judicial de orden constitucional.

Artículo 10.- Excepciones y defensas previas

Las excepciones y defensas previas se resuelven, previo traslado, **en el auto de saneamiento procesal.** No proceden en el proceso de hábeas corpus.

Artículo 15.- Medidas Cautelares

Se pueden conceder medidas cautelares y de suspensión del acto violatorio en los procesos de amparo, hábeas data y de cumplimiento, **sin transgredir lo establecido en el tercer párrafo del artículo VI del Título Preliminar de este Código.** Para su expedición se exigirá apariencia del derecho, peligro en la demora y que el pedido cautelar sea adecuado **o razonable** para garantizar la eficacia de la pretensión. Se dictan sin conocimiento de la contraparte y la apelación sólo es concedida sin efecto suspensivo; **salvo que se trate de resoluciones de medidas cautelares que declaren la inaplicación de normas legales autoaplicativas, en cuyo caso la apelación es con efecto suspensivo.**



Proyecto de Ley

Su procedencia, trámite y ejecución dependerán del contenido de la pretensión constitucional intentada y del adecuado aseguramiento de la decisión final, a cuyos extremos deberá limitarse. Por ello mismo, el Juez al conceder en todo o en parte la medida solicitada deberá atender a la irreversibilidad de la misma y al perjuicio que por la misma se pueda ocasionar en armonía con el orden público, la finalidad de los procesos constitucionales y los postulados constitucionales.

En todo lo no previsto expresamente en el presente Código, será de aplicación supletoria lo dispuesto en el Título IV de la Sección Quinta del Código Procesal Civil, con excepción de los artículos 618, 621, 630, 636 y 642 al 672.

Artículo 51.- Juez Competente y plazo de resolución en Corte

Es competente para conocer del proceso de amparo, del proceso de habeas data y del proceso de cumplimiento el Juez civil o mixto del lugar donde se afectó el derecho, o donde tiene su domicilio el afectado, a elección del demandante.

En el proceso de amparo, habeas data y en el de cumplimiento no se admitirá la prórroga de la competencia territorial, bajo sanción de nulidad de todo lo actuado.

Promovida la excepción de incompetencia el Juez, le dará el trámite a que se refieren los artículos 10 y 53 de este código.

De comprobarse malicia o temeridad en la elección del Juez por el demandante, éste será pasible de una multa no menor de 3 URP ni mayor a 10 URP, sin perjuicio de remitir copias al Ministerio Público, para que proceda con arreglo a sus atribuciones.

Si la afectación de derechos se origina en una resolución judicial, la demanda se interpondrá ante la Sala Civil de turno de la Corte Superior de Justicia

respectiva, la que designará a uno de sus miembros, el cual verificará los hechos referidos al presunto agravio.

La Sala Civil resolverá en un plazo que no excederá de cinco días desde la interposición de la demanda.

Artículo 53 . Trámite

En la resolución que admite la demanda, el Juez concederá al demandado el plazo de cinco días para que conteste. Dentro de cinco días de contestada la demanda, o de vencido el plazo para hacerlo, el Juez expedirá sentencia, salvo que se haya formulado solicitud de informe oral, en cuyo caso el plazo se computará a partir de la fecha de su realización. Si se presentan excepciones, defensas previas o pedidos de nulidad del auto admisorio, el Juez dará traslado al demandante por el plazo de dos días; con la absolución o vencido el plazo para hacerlo, **dictará un Auto de Saneamiento Procesal en el que se anule lo actuado y se de por concluido el proceso, en caso se amparen las excepciones de incompetencia, litispendencia, cosa juzgada y caducidad. La apelación de la resolución que ampare una o más de las excepciones propuestas es concedida con efecto suspensivo. La apelación de la resolución que desestima la excepción propuesta es concedida sin efecto suspensivo.**

Si el Juez lo considera necesario, realizará las actuaciones que considere indispensables, sin notificación previa a las partes. Inclusive, puede citar a audiencia única a las partes y a sus abogados para realizar los esclarecimientos que estime necesarios. El Juez expedirá sentencia en la misma audiencia o, excepcionalmente, en un plazo que no excederá los cinco días de concluida ésta.

El Juez en el auto de saneamiento, si considera que la relación procesal tiene un defecto subsanable, concederá un plazo de tres días al demandante para que lo **subsane**, vencido el cual expedirá sentencia. En los demás casos, expedirá sentencia pronunciándose sobre el mérito.



Proyecto de Ley

Los actos efectuados con manifiesto propósito dilatorio, o que se asimilen a cualquiera de los casos previstos en el artículo 112 del Código Procesal Civil, serán sancionados con una multa no menor de diez ni mayor de cincuenta Unidades de Referencia Procesal. Dicha sanción no excluye la responsabilidad civil, penal o administrativa que pudiera derivarse del mismo acto.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA

Artículo Único.- Aplicación de la presente ley en el tiempo.-Las normas contenidas en la presente ley son de orden público y de aplicación inmediata a todos los procesos constitucionales regulados por el Código Procesal Constitucional, incluso para los que estén en trámite, para lo cual el Juez deberá expedir en cada caso resolución motivada adecuando su trámite y, dictando el auto de saneamiento correspondiente, cuando se hubieren propuesto las excepciones previstas en el primer párrafo del artículo 53 del presente Código.

Dado en Lima, a los

COMUNÍQUESE AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA SU PROMULGACIÓN

ALAN GARCÍA PÉREZ
Presidente Constitucional de la República

JORGE DEL CASTILLO GÁLVEZ
Presidente del Consejo de Ministros

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El tema propuesto, tiene su origen en:

- 1.1 La proliferación de medidas cautelares destinadas a declarar la inaplicación in abstracto de normas legales ordinarias, como por ejemplo las relativas al Juego de Casino y Máquinas Tragamonedas, obtenidas en mérito al artículo 15º del Código Procesal Constitucional, ha provocado desorden e inseguridad jurídica. Situación que hace impostergable un mejor desarrollo del artículo VI del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, con el objeto que los Jueces de la república cuenten con pautas para el ejercicio de tan importante tarea, tomando en cuenta que, "la inaplicación de normas legales ordinarias" implica el ejercicio del control difuso, siendo necesario explicitar esta labor en armonía a lo previsto en el texto constitucional, a los principios constitucionales e incluso a lo regulado al respecto en el Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial.
- 1.2 Por otro lado, es oportuno incorporar en el propio artículo 15 del Código Procesal Constitucional un párrafo al respecto, a fin de establecer que las medidas cautelares no deben transgredir el artículo VI del Título preliminar antes referido; asimismo, resulta imprescindible resguardar el orden, la legalidad y la coherencia en un Estado de derecho, por tal razón deberá establecerse que las apelaciones contra las resoluciones judiciales que tengan por objeto vía medida cautelar declarar la inaplicación de una norma legal autoaplicativa, se concederán con efecto suspensivo, porque a toda norma legal le asiste la presunción de legalidad, legitimidad y validez, y su inaplicación aún cuando fuere para un caso concreto tiene enorme trascendencia en la vida jurídica del país y su institucionalidad.
- 1.3 En el mal uso que han hecho los justiciables de la competencia facultativa, situación que les permitía acudir al Juez del lugar donde se afectó el derecho, al Juez del domicilio del demandante y/o al Juez del domicilio del demandado, permisión que ha dado lugar a la interposición de demandas abiertamente maliciosas buscando al Juez "adepo" a satisfacer intereses particulares, con el consiguiente desprestigio de la judicatura nacional, en tal sentido, resulta indispensable introducir mecanismos correctivos para evitar el abuso en este tema.
- 1.4 Si bien es cierto, que deben respetarse los principios procesales y constitucionales a fin de no establecer limitaciones de acceso a la justicia constitucional, también es cierto que, es impostergable la necesidad de incorporar mecanismos correctivos de los abusos en los que se ha incurrido y que son de dominio público, por tal razón en el iniciativa legislativa se ha introducido expresamente que la competencia por razón territorial es improrrogable, colocándose un nuevo texto en el que se permite sólo acudir al Juez de lugar donde se perpetró el acto infractor o al Juez del domicilio del demandante. Agregándose que la excepción de incompetencia se resolverá mediante un Auto de saneamiento Procesal, a fin de evitar que se espere a la sentencia, prolongándose así la permanencia de un Juez incompetente, lo que

trae consigo la desconfianza y la creciente inseguridad en la población. En tal sentido, se modifican los artículos 10, 51 y 53 del Código procesal Constitucional.

1.5 Por último, se hace igualmente necesario eliminar el párrafo del actual artículo 15 in comento, referido a que las medidas cautelares contra gobiernos regionales o locales se presentan ante la Sala Civil y no contra el Juez que conoce de la demanda, esta actual redacción viola el principio del Juez natural, ha sido objeto de inaplicación por juzgados y Salas Civiles dela Corte Superior de Lima y de una Acción de Inconstitucionalidad promovida por la defensoría del Pueblo, en tal sentido, es urgente su corrección, en atención al principio de igualdad ante la ley.

1.6 También se ha incorporado una disposición transitoria única, que establece la aplicación de la ley en el tiempo, a fin que los Jueces adapten los procesos a lo establecido en la ley modificatoria aún cuando se encuentren en trámite.

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

En efecto, bajo la fórmula legislativa derogada (Ley 23506) las solicitudes cautelares se resolvían previo conocimiento a la parte demandada (traslado de la solicitud cautelar por 01 día) y, concedida la misma se apelaba con efecto suspensivo. Esta norma era objeto de crítica, pues no con pocos argumentos se llegaba a concluir que la misma "desnaturalizaba" el sentido de las medidas cautelares (orientadas a otorgar protección inmediata frente a actos reñidos con los derechos reconocidos por la Constitución), y por ello se buscó "corregir" la deficiencia legislativa anterior, colocando modificaciones acordes con la doctrina general y el derecho comparado en el Código Procesal Constitucional.

De lo expuesto se colige que el problema no radicaría en la norma vigente si es que se partiera de la premisa que los operadores jurídicos la aplican correctamente. Empero, dada las circunstancias que rodean el sistema jurisdiccional peruano, observamos que se ha hecho un mal uso de esta norma legal, siendo indispensable por ello determinar los problemas que han ocasionado este desbordamiento de medidas cautelares en materia de índole económico, financiero, tributario.

Detectado el problema, deberá buscarse una fórmula general, dirigida a modificar (sin nombre propio) el sistema bajo el cual se vienen concediendo medidas cautelares.

DES NATURALIZACIÓN DE LAS ACCIONES DE AMPARO

La acción de amparo es el recurso diseñado para la protección de los derechos fundamentales esenciales de la persona (derecho a la vida, a la libertad, libre tránsito, etc). Funciona como última ratio, es decir es de carácter residual, y sólo se emplea si es que no existiera una vía igualmente satisfactoria para reparar el acto agresor de los derechos fundamentales vulnerados.

Los efectos de las sentencias de amparo (y por ende de las medidas cautelares dictadas a consecuencia de estos procesos) son "inter partes" en razón a que se cuestionan (o se deben cuestionar) actos concretos de vulneración de los derechos fundamentales (cuestionamiento concreto de actos lesivos a los derechos fundamentales).

Sin embargo, según la experiencia advertida, gran porcentaje de las acciones de amparo (ergo de las medidas cautelares) son diseñadas para cuestionar "in abstracto" la legislación que regula la actividad de juegos de casino y máquinas tragamonedas, acusando a esta legislación de ser "autoaplicativa" y lesiva a derechos fundamentales. Es decir, a pesar que el Código Procesal Constitucional ha introducido limitaciones al uso indiscriminado para la interposición de procesos de amparo, los operadores jurídicos siguen conociendo procesos de amparo de manera general, por lo que el fenómeno de amparización generado con la anterior norma, permanece inalterable.

Otro tema a tratar está referido al hecho que si bien la Constitución y el propio Código Procesal Constitucional prevén que los amparos son procesos residuales que deben utilizarse como última ratio, en caso de verificarse "actos concretos de afectación de derechos fundamentales", existe jurisprudencia del Tribunal Constitucional que amplía este radio de acción para aquellas normas legales "autoaplicativas", que pudieran lesionar con su sola vigencia diversos derechos fundamentales.

Esta circunstancia es importante tomarla en cuenta en razón a que – aún cuando el Tribunal Constitucional ha indicado por ejemplo que las normas de Juegos de Casino y máquinas tragamonedas no son autoaplicativas y por ende no pueden cuestionarse in abstracto – esta jurisprudencia no es de conocimiento general de los magistrados, conforme explicaremos más adelante, y por ello admiten, tramitan y procesan acciones de amparo in abstracto y declaran la inaplicación de la legislación de manera general, a pesar que el Tribunal Constitucional ha convalidado su constitucionalidad.

DESCONOCIMIENTO DEL MARCO CONSTITUCIONAL EN LA LEGISLACIÓN DE JUEGOS DE CASINO Y MÁQUINAS TRAGAMONEDAS

Desde la promulgación del texto original de la ley que regula la actividad (Ley 27153) hasta la actualidad, el Tribunal Constitucional ha emitido fallos en sentido monocrorde, validando en casi su totalidad la constitucionalidad de esta legislación. El Supremo Intérprete de la Constitución ha dictado en sus diversos fallos el sentido interpretativo de esta norma acorde con nuestra carta fundamental, sin embargo, en sede judicial se viene inaplicando los criterios interpretativos del Tribunal, ya sea por desconocimiento de los fallos (básicamente en procesos cautelares) o por cuanto los magistrados son de un criterio distinto al aplicado por el Tribunal Constitucional, y emiten su propio fallo, apartándose de los cauces dictados por el Tribunal Constitucional, lo que colisiona con los artículos VI y VII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional.

En cuanto al tema de fondo, resulta un despropósito suponer que existan tantos criterios interpretativos de la Constitución como magistrados a nivel nacional, en razón

a que el texto constitucional es uno sólo. De allí que sea necesario acatar los fallos del Tribunal Constitucional, por ser el supremo intérprete de la carta fundamental, de lo contrario, se generaría un desorden y se produciría lo que se ha denominado una "guerra de cortes" en las que se enfrentan criterios no sólo distintos sino contrarios a lo que señala el Tribunal Constitucional para casos concretos.

En tal sentido, pese a la coherencia de lo dispuesto imperativamente en los artículos VI y VII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, es necesario desarrollar de mejor manera la redacción del texto normativo a fin significar un parámetro explícito para los Jueces de la república.

PROBLEMAS CON LA COMPETENCIA FACULTATIVA SIN MECANISMOS CORRECTORES

El artículo 9º del Código Procesal Constitucional, prevé la posibilidad que se dicten de oficio pruebas de actuación inmediata. Por ello, muchas veces nuestra defensa acude a esta norma – repetimos aplicable de oficio- con el propósito que los magistrados verifiquen si efectivamente son o no competentes por razón de territorio para conocer de un determinado proceso.

Nuestra actuación tiene su sustento en el hecho que en muchos casos empresarios inescrupulosos aparentan estar ubicados en jurisdicciones remotas, acompañando documentos simples carentes de toda contrastación con la realidad los que con escaso esfuerzo pueden ser detectados, y que no producen razonablemente "convicción" en el magistrado, sólo con el propósito de lograr la participación de jurisdicciones "flexibles" a los argumentos de la parte demandante.

Es decir, la competencia del magistrado para conocer de un determinado proceso, a pesar que debe ser analizada exhaustivamente al momento de calificar una demanda, sólo se llega a determinar en rigor, al momento de resolver la excepción de incompetencia planteada por el demandado, es decir, cuando se emite la sentencia en el proceso principal.

CONSECUENCIAS

Estos tres problemas han originado un incremento importante de medidas cautelares que impiden la aplicación de la legislación ordinaria y, en especial en lo que se refiere a la normatividad que regula el tema de juegos de casino y máquinas tragamonedas.

PROPUESTA MODIFICATORIA

Si tal como se ha analizado, el incremento de medidas cautelares en la materia que nos ocupa tiene su origen en la defectuosa aplicación de legislación vigente (Código Procesal Constitucional) por los operadores jurídicos, es necesario proponer una modificación que no enerve la naturaleza del texto del código vigente, en razón a que como repetimos se trata de un texto que sigue los cauces doctrinarios existentes en la

actualidad. En tal sentido, si como se ha visto, la desnaturalización de los procesos de amparo, se presenta en concreto cuando los magistrados conocen de procesos de amparo para declarar la inaplicabilidad "in abstracto" de una norma legal, lo que a su vez tiene incidencia en las resoluciones cautelares, se debe neutralizar esta inadecuada actuación jurisdiccional.

Por ello, consideramos que la necesidad de presentar iniciativa legislativa coherente con todos los preceptos contenidos en el texto Constitucional, Ley Orgánica del Poder Judicial y del sistema jurídico en su conjunto.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La propuesta legislativa no incrementará costo alguno ni al aparato judicial, ni a los justiciables, tomando en cuenta que se está regulando mecanismos procesales en materia constitucional es necesario, no dictar medidas que pudieran resultar gravosas al posible afectado con la violación de derechos fundamentales.

El beneficio que se pueda obtener es lograr que los Jueces cuenten con reglas más claras a fin de evitar el mal uso, de las medidas cautelares en sede constitucional y, evitar así el desprestigio del Poder Judicial, con estas modificaciones se busca desincentivar conductas maliciosas y fortalecer la confianza en la judicatura nacional en aras a la unidad, coherencia y plenitud del sistema jurídico.

IMPACTO EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta legislativa tiene por objeto lograr un mejor desarrollo del artículo VI del Título Preliminar del Código procesal Constitucional, a fin de ser un parámetro de obligatorio cumplimiento para los Jueces a fin que respeten el texto constitucional y los precedentes de obligatorio cumplimiento dispuestos por el Tribunal Constitucional. Asimismo se modifica el artículo 15 de acotado Código, estableciéndose pautas para el uso de la medida cautelar. Por último se desarrolla el tema de la competencia territorial y el tratamiento de la excepción de incompetencia, en los artículos 51 y 53 del mismo cuerpo legal. Siendo además necesario modificar el artículo 10 del mismo cuerpo legal, a fin de establecer que las excepciones se resolverán en el saneamiento procesal y no deben esperar a la sentencia, que como lo demuestra la práctica judicial y la carga que afronta demora largos meses, en los cuales Jueces incompetentes por razón del territorio retienen el proceso e incluso dictan audaces medidas cautelares.

El íntegro de la propuesta es acorde a la Constitución Política vigente y a los principios procesales, cultores del debido proceso.