



24 JUL 2020

RECIBIDO

Firma..... Hora... 16:48

LUIS ANDRÉS ROEL ALVA
Congresista de la República

"Año de la Universalización de la Salud"

PROYECTO DE LEY QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL ESPECIALIZADO DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL

FÓRMULA LEGAL

LEY N° 5857/2020-CR

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la siguiente Ley:

LEY QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL ESPECIALIZADO DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL

Artículo 1.- Objeto

La presente Ley tiene por objeto crear el Sistema Nacional Especializado de Justicia Constitucional, para contar con un sistema integrado y especializado de justicia en dicha materia a efectos de expandir y concretizar la protección de la supremacía normativa de la constitución y los derechos fundamentales, en estricto cumplimiento de la Tercera Disposición Final del Código Procesal Constitucional.

Artículo 2.- Creación del Sistema

Créase el Sistema Nacional Especializado de Justicia Constitucional, en adelante el Sistema.

El Sistema está integrado por:

- a. El Poder Judicial.



LUIS ANDRÉS ROEL ALVA
Congresista de la República

"Año de la Universalización de la Salud"

- b. El Ministerio Público.
- c. El Tribunal Constitucional.
- d. Junta Nacional de Justicia.
- e. El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Artículo 3.- Competencia material del Sistema

Los órganos jurisdiccionales del Sistema son competentes para conocer los procesos constitucionales de hábeas corpus, amparo, hábeas data, cumplimiento, así como, los procesos de acción popular, inconstitucionalidad y competencial; ello acorde a sus competencias y procedimientos establecidos en el Código Procesal Constitucional y las leyes orgánicas de cada entidad.

Artículo 4.- Implementación

La implementación del Sistema es progresiva y prioritaria. Se encuentra a cargo de cada uno de sus integrantes, en el marco de sus competencias, los que deben priorizar, de forma articulada, los distritos judiciales de mayor incidencia de los procesos constitucionales y con mayor carga procesal, para lo cual, principalmente, deben realizar las siguientes acciones:

a. Poder Judicial: Disponer la prioridad para la creación de Juzgados y Salas Especializadas de Justicia Constitucional en cada distrito judicial establecido, de acuerdo a la carga procesal de cada uno, debiéndose disponer los recursos y medidas administrativas y de gestión necesarias para ello. Se debe priorizar personal profesional especializado en materia constitucional y procesal constitucional para dichos cargos.

b. Ministerio Público: Disponer programas de especialización del personal profesional que por sus labores sea parte o conozca de procesos constitucionales de habeas corpus o de cualquier otra naturaleza.



LUIS ANDRÉS ROEL ALVA
Congresista de la República

"Año de la Universalización de la Salud"

c. Tribunal Constitucional: Disponer las medidas administrativas y de gestión para la disminución de la carga procesal, sin desproteger la efectiva protección de los derechos fundamentales y la supremacía normativa de la Constitución. Disponer programas de especialización y enseñanza de los lineamientos jurisprudenciales del Tribunal Constitucional para el público en general y para los profesionales que forman parte del presente sistema.

d. Junta Nacional de Justicia: Disponer las medidas para asegurar que las plazas de jueces especializados en materia constitucional, cumplan con los requisitos y conocimientos mínimos adecuados para el cumplimiento de su función.

e. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: Capacitar y acreditar a los defensores públicos especializados en materia constitucional de competencia del Sistema. Disponer programas de especialización en las procuradurías públicas especializadas en derecho constitucional, debiéndose priorizar el desarrollo profesional, meritocrático y la idoneidad ética y moral.

Artículo 5.- Monitoreo y evaluación

Las entidades que conforman el Sistema establecen, de forma articulada, mecanismos de monitoreo y evaluación de su implementación y funcionamiento. Los resultados se informan anualmente ante las Comisiones de Constitución y Reglamento, y la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República, en sesión conjunta.

Artículo 6.- Financiamiento

La implementación de lo establecido en la Presente ley se financia con cargo a los presupuestos institucionales de los pliegos involucrados, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA Y ÚNICA. - Las entidades que conforman el Sistema deben, en un plazo no superior a noventa (90) días calendario desde la entrada en vigencia de la presente



LUIS ANDRÉS ROEL ALVA
Congresista de la República

"Año de la Universalización de la Salud"

norma, emitir sus respectivos cronogramas y medidas administrativas para la implementación en su integridad del Sistema.

Publíquese, comuníquese y cúmplase.

Dada en el Palacio del Congreso, en Lima, a los 21 días del mes de julio de dos mil veinte.



Firmado digitalmente por:
SAAVEDRA OCHARAN Monica
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 23/07/2020 21:41:26-0500



Firmado digitalmente por:
ROEL ALVA LUIS ANDRES FIR
42725375 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/07/2020 15:57:36-0500



Firmado digitalmente por:
RUIZ PINEDO Rolando Ruben
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/07/2020 13:24:00-0500



Firmado digitalmente por:
GARCIA OVIEDO Paul
Gabriel FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 24/07/2020 15:40:34-0500



Firmado digitalmente por:
SALINAS LOPEZ Franco FAU
20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 23/07/2020 19:29:10-0500



Firmado digitalmente por:
AGUILAR ZAMORA Manuel FAU
20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 24/07/2020 11:08:01-0500



Firmado digitalmente por:
BURGA CHUQUIPIONDO
Ricardo Miguel FAU 20161749126
soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 24/07/2020 16:13:06-0500



LUIS ANDRÉS ROEL ALVA
Congresista de la República

"Año de la Universalización de la Salud"

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

Antecedentes

Durante mi experiencia como abogado constitucionalista, y luego como profesor universitario, he visto con preocupación que en el Perú existe un déficit de juzgados especializados en materia constitucional en la mayoría de distritos judiciales. La historia de los juzgados especializados en materia constitucional se inicia el 28 de enero de 2009, cuando "por Resolución Administrativa N° 319-2008-CEPJ, se crearon diez juzgados constitucionales de primera instancia en la Corte Superior de Justicia de Lima. Asimismo, mediante Resolución Administrativa N° 060-2018-CE-PJ (publicada el 7 de febrero de 2018) el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial dispuso convertir, a partir de 1 de abril del 2018, cinco juzgados de diversas materias en tres Juzgados Constitucionales Transitorios y dos Salas Constitucionales".¹ A pesar de estos esfuerzos, sigue manteniéndose el déficit de juzgados especializados en materia constitucional en la mayoría de distritos judiciales.

Por otro lado, y dado el pequeño número de juzgados especializados en materia constitucional, muchas de las demandas constitucionales son asignadas a jueces civiles o jueces mixtos. Si bien estos magistrados podrían estar ampliamente capacitados para desarrollar las funciones vinculadas a su especialidad, también es cierto que no cuentan con los conocimientos específicos para brindar una respuesta adecuada a la controversia que se plantea en un proceso constitucional.

Asimismo, otro de los problemas que hoy acarrea la justicia constitucional es la poca efectividad de la tutela brindada a los justiciables. En muchas ocasiones, aun cuando una persona siga un extenso proceso en el Poder Judicial y, finalmente, obtenga una decisión favorable por parte del Tribunal Constitucional, no obtendrá una protección efectiva de sus derechos fundamentales. Esta situación se debe a que la ejecución de las sentencias en los procesos de tutela de derechos (amparo, hábeas data, hábeas

¹ RODRIGUEZ ANGOBALDO ABOGADOS (2018). Poder Judicial: Más Salas Constitucionales y Juzgados Constitucionales en la Corte Superior de Justicia de Lima. Recuperado de: <https://er.com.pe/mas-salas-constitucionales-y-juzgados-constitucionales/>



LUIS ANDRÉS ROEL ALVA
Congresista de la República

"Año de la Universalización de la Salud"

corpus y cumplimiento) se encuentra a cargo del juez de primera instancia, quienes, por su amplia carga procesal, no realizan un adecuado seguimiento al cumplimiento de las sentencias del Tribunal Constitucional.

Ante esta situación, he desarrollado el presente Proyecto de Ley que tiene por objeto crear el Sistema Nacional Especializado de Justicia Constitucional, para contar con un sistema integrado y especializado de justicia en dicha materia, a fin de expandir y concretizar la protección de la supremacía normativa de la constitución y los derechos fundamentales.

De la problemática de la Justicia Constitucional actual

1.- Del incumplimiento de la Tercera Disposición Final del Código Procesal Constitucional

Como señalamos en la propuesta legal, el sustento de la misma es la Tercera Disposición Final del Código Procesal Constitucional², norma de carácter legal y con característica de orgánica³.

Como se ha señalado en jurisprudencia del Tribunal Constitucional⁴:

"El artículo 106° de la Constitución, dispone dos requisitos especiales para que una fuente del derecho expedida por el Congreso de la República pueda ser considerada una ley orgánica: uno de orden material, referido a la exigencia de que se ocupe de la materia que le ha sido constitucionalmente reservada; y otro de carácter formal, relativo al número de votos necesario para su aprobación.

² TERCERA. - Jueces Especializados

Los procesos de competencia del Poder Judicial a que se refiere el presente Código se iniciarán ante los jueces especializados que correspondan en aquellos distritos judiciales que cuenten con ellos, con la sola excepción del proceso de hábeas corpus que podrá iniciarse ante cualquier juez penal.

³ Artículo 200.- Son garantías constitucionales:

(...) Una ley orgánica regula el ejercicio de estas garantías y los efectos de la declaración de inconstitucionalidad o ilegalidad de las normas.

⁴ STC N.º 00003-2006-AI/TC. FJ 17-20



LUIS ANDRÉS ROEL ALVA
Congresista de la República

"Año de la Universalización de la Salud"

*El referido artículo constitucional **no establece una supuesta relación de jerarquía entre las leyes orgánicas y las leyes ordinarias, sino, simplemente, de competencia material.***

*La distribución de materias que existe entre las leyes orgánicas y las leyes ordinarias, obedece a criterios de taxatividad y residualidad, respectivamente, **puesto que para que una materia deba ser regulada por ley orgánica, dicha previsión debe encontrarse expresamente prevista en la Constitución, y debe, además, ser interpretada en sentido restrictivo;** mientras que las materias que no han sido inequívocamente confiadas a las leyes orgánicas, corresponden ser reguladas por ley ordinaria".*

Como se desprende de nuestro marco constitucional y normativo vigente, las materias reguladas por ley orgánica son "la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado" así como "otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución"; en ese sentido, la presente iniciativa legislativa desarrolla el mandato constitucional de contar con un sistema de justicia constitucional especializado que responda a las exigencias del Estado Constitucional Social y Democrático de Derecho⁵.

⁵ **Artículo 200.-** Son garantías constitucionales:

1. La Acción de Hábeas Corpus, que procede ante el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza la libertad individual o los derechos constitucionales conexos.

2. La Acción de Amparo, que procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los demás derechos reconocidos por la Constitución, con excepción de los señalados en el inciso siguiente.

No procede contra normas legales ni contra Resoluciones Judiciales emanadas de procedimiento regular.

3. La Acción de Hábeas Data, que procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los derechos a que se refiere el artículo 2, incisos 5 y 6 de la Constitución.

4. La Acción de Inconstitucionalidad, que procede contra las normas que tienen rango de ley: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamentos del Congreso, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales que contravengan la Constitución en la forma o en el fondo.

5. La Acción Popular, que procede, por infracción de la Constitución y de la ley, contra los reglamentos, normas administrativas y resoluciones y decretos de carácter general, cualquiera sea la autoridad de la que emanen.

6. La Acción de Cumplimiento, que procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo, sin perjuicio de las responsabilidades de ley.

Una ley orgánica regula el ejercicio de estas garantías y los efectos de la declaración de inconstitucionalidad o ilegalidad de las normas.

El ejercicio de las acciones de hábeas corpus y de amparo no se suspende durante la vigencia de los regímenes de excepción a que se refiere el artículo 137 de la Constitución.

Cuando se interponen acciones de esta naturaleza en relación con derechos restringidos o suspendidos, el órgano jurisdiccional competente examina la razonabilidad y la proporcionalidad del acto restrictivo. No corresponde al juez cuestionar la declaración del estado de emergencia ni de sitio.



LUIS ANDRÉS ROEL ALVA
Congresista de la República

"Año de la Universalización de la Salud"

Por ello, la presente iniciativa legislativa lo que busca es dar las herramientas al Estado peruano para que cumpla con el mandato constitucional y legal antes señalado y que a la fecha se ha incumplido por razones de diversa índole, pero que, sin embargo, no liberan de forma alguna de su cumplimiento.

2.- Déficit de especialización de los jueces que conocen procesos constitucionales

Actualmente, existe un déficit de juzgados especializados en materia constitucional en la mayoría de distritos judiciales. Siendo así, en muchas ocasiones las demandas constitucionales son asignadas a jueces civiles o jueces mixtos. Si bien estos magistrados podrían estar ampliamente capacitados para desarrollar las funciones vinculadas a su especialidad, también es cierto que no cuentan con los conocimientos específicos para brindar una respuesta adecuada a la controversia planteada en un proceso constitucional. Del mismo modo en que resulta irrazonable encargar a un juez laboral resolver si un sujeto es responsable por la comisión de un delito, no es adecuado que un juez especializado en asuntos civiles, principalmente patrimoniales, se encuentre a cargo de asegurar la vigencia de la Constitución y la protección de derechos fundamentales.

En ese sentido, se puede afirmar que la justicia constitucional requiere un elevado nivel de especialización, esto es, formación y capacitación permanente en la materia. Por tanto, no es razonable esperar que un magistrado pueda especializarse, por ejemplo, en Derecho Civil y, a la vez, en Derecho Constitucional y Derecho Procesal Constitucional.

Además, debe tenerse en cuenta que el Poder Judicial cuenta con un amplio número de jueces especializados en otras materias; por ejemplo, en la justicia penal, civil, laboral y comercial. La importancia de la justicia constitucional amerita que no sea relegada a una atribución de competencias residual, sino, por el contrario, exige que se fomente la especialización de los magistrados.

Ahora bien, a efectos de superar la problemática indicada no se requiere tan solo la labor del Poder Judicial. Es necesario que la recientemente creada Junta Nacional de Justicia asuma un rol relevante en la tarea de asegurar que los magistrados que



LUIS ANDRÉS ROEL ALVA
Congresista de la República

"Año de la Universalización de la Salud"

conocen procesos constitucionales tengan los conocimientos específicos para dicha labor. Ello debe verse reflejado en el diseño de los concursos públicos para el nombramiento de jueces y en las evaluaciones que realizada periódicamente la Junta Nacional de Justicia a los magistrados.

3.- Falta de articulación entre el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional

Uno de los principales problemas de la justicia constitucional es la poca efectividad de la tutela brindada a los justiciables. En muchas ocasiones, aun cuando una persona siga un extenso proceso en el Poder Judicial y, finalmente, obtenga una decisión favorable por parte del Tribunal Constitucional, no obtendrá una protección efectiva de sus derechos fundamentales. Esta situación se debe a que la ejecución de las sentencias en los procesos de tutela de derechos (amparo, hábeas data, hábeas corpus y cumplimiento) se encuentra a cargo del juez de primera instancia.

Los magistrados del Poder Judicial, en parte por su amplia carga procesal, no realizan un adecuado seguimiento al cumplimiento de las sentencias del Tribunal Constitucional. Ello permite que, en algunas ocasiones, los demandados no cumplan con los mandatos dispuestos en los fallos y el ciudadano que ha obtenido una decisión favorable no encuentra una adecuada protección a sus derechos fundamentales.

Cabe resaltar que mediante Resolución Administrativa N° 065-2020-P/TC, publicada el 13 de junio de 2020, el Tribunal Constitucional creó su Sistema de Supervisión de Cumplimiento de Sentencias. Ahora bien, en atención a la necesidad de priorizar recursos, ha dispuesto que se priorizarán aquellas sentencias que contienen exhortaciones a los poderes públicos y/o a los particulares, además de aquellas que declaren un estado de cosas inconstitucional.

Como se advierte, quedan fuera del Sistema de Supervisión de Cumplimiento de Sentencias la mayor parte de decisiones emitidas por el Tribunal Constitucional. El cumplimiento de los fallos que suponen la protección de tan solo una persona y que no tengan relevancia estructural, o consideren que no la tiene, probablemente nunca sean incluidos en dicho Sistema de Supervisión. De este modo, la supervisión de la ejecución de la mayoría de decisiones del Tribunal Constitucional en los procesos de



LUIS ANDRÉS ROEL ALVA
Congresista de la República

"Año de la Universalización de la Salud"

tutela de derechos seguirá siendo labor exclusiva de los jueces de primera instancia del Poder Judicial.

Por ello, es necesario que exista un mayor nivel de articulación entre el Tribunal Constitucional y el Poder Judicial. Solo de esa manera, se podrá asegurar que todas las decisiones emitidas por el Tribunal Constitucional, Supremo Intérprete de la Constitución y órgano de cierre de la jurisdicción constitucional, sean efectivamente cumplidas.

Adicionalmente, en la lógica de lograr una mayor y mejor articulación que puedo citar como ejemplo la labor que viene realizando el Centro de Estudios Constitucionales (CEC), el cual dentro como órgano de apoyo académico y de investigación del Tribunal Constitucional ha venido realizando diversas actividades con el objetivo de fomentar el debate y conocimiento de temas constitucionales y de difusión de su jurisprudencia tanto al público en general como a sectores profesionales interesados en la materia y especialidad, por lo que dicho órgano constitucional ya cuenta con un órgano especializado en realizar las labores que la presente iniciativa legal le propone y que deberá realizar mayores acciones a efectos de hacer real y concreta la difusión de los lineamientos jurisprudenciales del supremo interprete de la Constitución.

De la propuesta legislativa

El presente Proyecto de Ley tiene por objeto crear el Sistema Nacional Especializado de Justicia Constitucional, para contar con un sistema integrado y especializado de justicia en materia constitucional, para proteger la supremacía normativa de la constitución y los derechos fundamentales de los ciudadanos.

El Sistema Nacional Especializado de Justicia Constitucional va a estar integrado por el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Tribunal Constitucional, la Junta Nacional de Justicia y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Los órganos jurisdiccionales del Sistema Nacional Especializado de Justicia Constitucional son competentes para conocer los procesos constitucionales de hábeas corpus, amparo, hábeas data, cumplimiento, así como, los procesos de acción popular, inconstitucionalidad y competencial; ello acorde a sus competencias y a los procedimientos establecidos en el Código Procesal Constitucional y las leyes orgánicas de cada entidad.



LUIS ANDRÉS ROEL ALVA
Congresista de la República

"Año de la Universalización de la Salud"

Asimismo, el Proyecto de Ley establece que las entidades que conforman el Sistema Nacional Especializado de Justicia Constitucional van a establecer mecanismos de monitoreo y evaluación para su implementación y funcionamiento. Los resultados se informarán anualmente ante las Comisiones de Constitución y Reglamento, y de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República, en sesión conjunta.

Finalmente, el Proyecto de Ley establece un plazo no superior a noventa (90) días calendario desde la entrada en vigencia de la norma, para que puedan emitir sus respectivos cronogramas y medidas administrativas, a fin de implementar en su totalidad el Sistema Nacional Especializado de Justicia Constitucional.

Agradecemos al abogado Luis Zavaleta Revilla, quien con su experiencia, aportes y debate me han apoyado en la elaboración del presente Proyecto de Ley.

II. EFECTO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene como finalidad crear el Sistema Nacional Especializado de Justicia Constitucional y como tal asegurar la protección de los derechos fundamentales y la supremacía constitucional como fines del Estado Constitucional de Derecho.

De igual forma, deberán adecuarse el resto de las normas legales y reglamentarias que se opongan al presente Ley.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

De aprobarse la iniciativa legislativa, esta no supondrá gastos para el erario nacional, dado que los órganos a cargos de su implementación ya se encuentran integrados por funcionarios públicos y profesionales de alta capacidad, así como también se encuentran dentro de los presupuestos existentes.



LUIS ANDRÉS ROEL ALVA
Congresista de la República

"Año de la Universalización de la Salud"

IV. RELACIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa propuesta tiene relación directa con la siguiente Política de Estado y Agenda Legislativa del Acuerdo Nacional:

1. Democracia y Estado de Derecho
 - Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho.
2. Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado
 - Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial.