



PROYECTO DE LEY

El Grupo Parlamentario **SOLIDARIDAD NACIONAL** por iniciativa del Congresista de la República **VICENTE ANTONIO ZEBALLOS SALINAS**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y el artículo 22° inciso c), 75 y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente Proyecto de Ley:

**PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL  
ARTÍCULO 202 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ**

**I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**



**ACCION POPULAR**

Creada en el siglo pasado<sup>1</sup>, la Acción Popular se ha ido perfilando a lo largo del tiempo como una institución de verdadera importancia, en los países de América Latina, que son los que la han creado y legislado.

La naturaleza de la acción popular como proceso de control normativo.<sup>2</sup>

Su afirmación como proceso constitucional de control normativo y no solo como un instrumento de control interórganos, su carácter público y participativo; y su naturaleza de instrumento preventivo de las controversias que pudieran derivarse de la aplicación concreta de los reglamentos ilegales e inconstitucionales.

<sup>1</sup> ÁLVAREZ Simonetti, Manuel. Debate en torno a la Acción Popular

<sup>2</sup> MORÓN Urbina Juan Carlos. Análisis Jurisprudencial del proceso de Acción Popular en el Perú, Tesis Magister PUCP, 2013, pag 31 y sgtes., que tomamos como referencia para el proyecto de ley.



La Acción Popular, es haber explicitado su carácter de proceso constitucional dirigido a defender la Constitución Política del Estado, frente a las infracciones a su jerarquía normativa (art. 75).

Es posible considerar, que hay Acción Popular ante el Poder Judicial contra los reglamentos y contra las resoluciones o decretos gubernativos de carácter general que infrinjan la Constitución o las leyes, sin perjuicio de la responsabilidad política de los Ministros.

¿Qué normas pueden invalidarse? Las disposiciones legales secundarias que puede emitir el Ejecutivo a través de sus funcionarios son: el Decreto Supremo, la Resolución Suprema, la Ministerial y la Directoral, sin contar las Sub-Directoriales, Circulares y otras. La Constitución otorga expresamente Acción Popular contra las resoluciones y decretos gubernativos de carácter general, entendiéndose como tales al Decreto y a la Resolución Suprema.

Hay Acción Popular contra las Leyes o Decretos-Leyes. Si bien es verdad que la Acción Popular como instituto autónomo podría formularse también contra las leyes y así, en efecto, sucede en otros países, en el nuestro está limitativamente restringida contra las normas emanadas del Poder Ejecutivo, dejándose la impugnación de las leyes librada a la resulta de otros medios.

Es menester hacer una atinencia: si bien la Acción Popular no cabe contra las leyes en sentido formal, ella funciona contra las leyes en sentido material (esto es, contra las diversas normas jurídicas creadoras de derechos, obligaciones y sanciones; que otorgue facultades, las restrinja, amplíe o modifique) puesto que un Decreto Supremo, Reglamento o Resolución que amplíe, modifique o derogue una ley, lo que en realidad hace es legislar.

Al hablar de Acción Popular, surge de inmediato el problema de saber si es o no necesario tener legítimo interés para acusar de inconstitucional a una determinada



disposición legal y si es que sólo la parte agraviada está facultada para hacerlo o si puede interponerla cualquier ciudadano del pueblo. Todo aquél que comparezca ante un Juez para ejercitar o contestar una acción, debe tener legítimo interés moral o económico, sin el cual no puede solicitar nada del Poder Judicial; a esto se le denomina "Legitimatío ad processum".

Dada la amplitud que del mismo a primera vista se desprende, parecería que cualquiera que se encontrase en el Perú, podría ejercitar la Acción Popular. Consideramos que, para esclarecer el panorama y dar mayor solidez al instituto, es necesario hacer pequeñas restricciones, enmarcándolo así dentro de un cuadro más preciso:

- a) *En razón de la persona*, no puede pensarse que los menores de edad o quienes carezcan de capacidad para obrar como un débil mental, puedan plantear una demanda.
- b) *En razón del cargo o función*, es necesario limitar el ejercicio de la acción no concediéndola al Presidente de la República que dictó el Decreto gubernativo o Resolución, o a los Ministros de Estado que lo firmaron o expidieron, ni a los que encuentren en actual ejercicio de la Magistratura.
- e) *En razón de la nacionalidad*, sería conveniente permitir la acción sólo a los nacionales.

En este sentido, la codificación asume la tesis del profesor Landa, cuando señala que acción popular es "un proceso constitucional de tipo jurisdiccional encargado del control constitucional y legal, contra las normas reglamentarias o administrativas, contrarias a la Constitución y a la ley"<sup>3</sup>, máxime cuando desde las Cartas Constitucionales de 1979 y 1993 se le consideró dentro del catálogo de garantías constitucionales junto con la acción de inconstitucionalidad, el habeas corpus, el amparo y el habeas data.

<sup>3</sup> LANDA ARROYO, Cesar; "Teoría del Derecho Procesal Constitucional", Palestra Editores, Lima 2004, p. 148



El proceso de Acción Popular también es una acción pública, porque se refiere al interés común de toda la sociedad de respetar la Constitución, reflejo de lo cual, es que se confía su activación a todos los sujetos capaces para provocar el cumplimiento de la función jurisdiccional.

Otro elemento a considerar, es que en el planteamiento de la Acción Popular con los efectos erga omnes que producen sus sentencias, “producen una evidente economía procesal al evitar el planteamiento de multitud de litigios con ocasión de los actos de aplicación del Reglamento ilegal, facilitando al propio tiempo la unidad de calificación de dicha ilegalidad”<sup>4</sup>.

En este contexto, advertimos que los jueces competentes para conocer el proceso de acción popular no pueden dejar de tener en cuenta los preceptos constitucionales según las resoluciones dictadas anteriormente por el Tribunal Constitucional, entre otros procesos, en el de inconstitucionalidad. Así, fue reconocido por la Corte Suprema de Justicia<sup>5</sup>.

Según ha sido establecido por el Poder Judicial, en los procesos de Acción Popular, corresponde que el juez: “Además del criterio de interpretación conforme ya anotado, el juez constitucional también deberá observar en su análisis aquellos otros criterios de interpretación constitucional desarrollados en el derecho comparado, como los de unidad, coherencia, concordancia, normativa, eficacia integradora, formula política, corrección funcional y razonabilidad. Así por ejemplo, los criterios de unidad, coherencia y concordancia práctica tienen que ver con entender a la Constitución Política del Estado como un todo orgánico, sin contradicciones internas, de allí que no resulte atendible la interpretación de una disposición constitucional en forma aislada, inconexa con las demás disposiciones constitucionales.

<sup>4</sup> GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo; y, FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, p. 227.

<sup>5</sup> Exp. No. 2266-04-LIMA de 2 de junio de 2005 y publicada el 3 de diciembre de 2005.



Por su parte, el criterio de favor libertáís demandar que el juzgador constitucional, de las múltiples interpretaciones a las que pueda arribar, deberá escoger aquella que siempre favorezca mejor los derechos fundamentales y su protección. Asimismo, por el criterio de previsión de consecuencias, el juzgador constitucional deberá también tener en consideración los efectos que habrán de desencadenarse a raíz de su decisión”<sup>6</sup>.

Entonces, la Acción Popular es uno de los procesos constitucionales orgánicos cuya finalidad es la defensa de la Constitución frente a infracciones contra su jerarquía normativa a la cual puede recurrir cualquier persona dentro de los cinco años posteriores a la publicación de la norma. (STC Exp. N° 00774-2005-HC/TC, P, f. j. 6)

#### **Proceso de Acción Popular. Control constitucional de carácter objetivo**



[L]a naturaleza jurídico constitucional de la acción popular, es la de ser una acción “control constitucional”, equiparable a la acción de inconstitucionalidad, distinguiéndose de aquella en cuanto a su objeto y foro; por ende, dicho control es de orden objetivo pues resulta irrelevante el derecho afectado del actor al no ser necesaria la relación de causalidad entre el hecho denunciado y el derecho afectado, ya que cualquiera está facultado para interponerla, dada la legitimación abierta que la caracteriza. (Exp. N° 2090-98, SCDP, f. j. 2)

[S]i tenemos en cuenta que la acción popular está dirigida a verificar si algún reglamento, norma administrativa o resolución de carácter general, infringe la constitución o la ley, mal podría ampararse la presente demanda [de acción popular], la cual, (...) únicamente tiene por finalidad que se inaplique una norma específica al caso concreto, lo que [es] evidente no constituye [la] finalidad de la acción popular. En efecto, la citada acción constitucional [acción popular] es de

<sup>6</sup> Fundamento Decimocuarto, Sentencia Proceso de Acción Popular No. 0386-2009-LIMA de 16 de junio de 2009, publicada el 06 de junio de 2010. Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente (Corte Suprema de Justicia de la República).



orden objetivo pues resulta irrelevante el derecho afectado del actor al no ser necesaria la relación de causalidad entre el hecho denunciado y el derecho afectado, ya que cualquiera está facultado para interponerla, dada la legitimación abierta que la caracteriza. (A.P. Exp. N° 1414-2005- LIMA, SDCS, f. j. 4)<sup>7</sup>

## La competencia judicial para conocer el proceso de Acción Popular

La Constitución Política de 1993 mantiene la competencia para conocer el proceso de Acción Popular radicada en el Poder Judicial conforme ha sido su tradición en el derecho constitucional peruano.

En su desarrollo, los artículos 85 y 93 del Código Procesal Constitucional radican la competencia de primera instancia del proceso en el segundo nivel de la estructura judicial nacional: las Cortes Superiores.



La norma explícitamente menciona que son competentes en primera instancia: “1. La Sala correspondiente, por razón de la materia de la Corte Superior del Distrito Judicial al que pertenece el Órgano emisor, cuando la norma objeto de la acción popular es de carácter regional o local<sup>8</sup>; y  
2. La Sala correspondiente de la Corte Superior de Lima, en los demás casos”.

La segunda instancia, de apelación recae en la sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de la Republica.

En la doctrina existe la discusión sobre si el Tribunal Constitucional debe ser competente para conocer sobre la legalidad constitucional.

A decir del profesor Landa, en opinión que compartimos, la competencia judicial respecto de estos procesos no necesariamente implica la exclusividad para

<sup>7</sup> Castillo Córdova, Luis Estudios y Jurisprudencia del Código Procesal Constitucional, Gaceta Jurídica pág. 821

<sup>8</sup> La Ley Procesal del Trabajo (art. 5) establece la competencia de las Salas Laborales para conocer de las demandas de acción popular contra reglamentos en materia laboral. Es importante precisar que conforme a criterio jurisprudencial esta competencia para conocer demandas de acción popular, no alcanza a los reglamentos en materia previsional que corresponde al fuero común (Demanda contra D. S. No. 119-2003-EF, Sentencia A.P. No. 704- 2004-LIMA de 13 de setiembre de 2004, publicada el 18 de febrero de 2005). Citado por Juan Carlos Morón op cit pág. 51



conocerlo del Tribunal Constitucional pues podría reservarse para este la instancia de revisión y mantener la competencia primaria en el Poder Judicial. El mencionado profesor manifiesta que *"(...) en este sentido, la acción popular, si bien podría tramitarse en sede judicial, debería, en última instancia, ser resuelta en sede constitucional, a fin de integrar las decisiones judiciales dentro de la supremacía de interpretación de la Constitución, a cargo del Tribunal Constitucional"*<sup>9</sup>

La propuesta de reforma constitucional siguiendo a un sector de la doctrina es que el Tribunal Constitucional sea competente en segunda y última instancia, pero manteniendo la competencia del Poder Judicial en primera instancia.

## 1. OBJETIVO

El objetivo de la presente iniciativa es reformar el artículo 202 de la Constitución Política del Perú, para permitir que los procesos de Acción Popular sea competente el Tribunal Constitucional en segunda y definitiva instancia

## 2. BASE LEGAL

- Constitución Política del Perú.

## II.- EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente proyecto de ley pretende modificar el artículo 202 de la Constitución Política del Perú, para que los procesos de Acción popular sea competente el Tribunal Constitucional en segunda y definitiva instancia.

<sup>9</sup> LANDA ARROYO, Cesar; " Teoría del Derecho Procesal Constitucional", Palestra Editores, Lima 2004, p. 150, citado por Juan Carlos Morón op cit, pag. 150

### III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La propuesta no irroga gastos al presupuesto público, porque pretende modificar el artículo 202 de la Constitución Política del Perú, para que los procesos de Acción popular sea conocido en primera instancia por las Cortes Superiores del Poder Judicial y en segunda y última instancia el Tribunal Constitucional. Los beneficiarios son los ciudadanos que tendrán un órgano jurisdiccional diferente para la revisión del proceso de acción popular y puedan recurrir al Tribunal Constitucional en última y definitiva instancia.

### IV. FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República;

Ha dado la Ley siguiente:



## PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 202 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

**Artículo Primero.**- Modifíquese el artículo 202° de la Constitución Política del Perú, en los términos siguientes:

Artículo 202.- Corresponde al Tribunal Constitucional:

1. Conocer, en instancia única, la acción de inconstitucionalidad.
2. Conocer, en última y definitiva instancia, las resoluciones denegatorias de hábeas corpus, amparo, hábeas data, acción de cumplimiento y acción popular.



Congreso de la República

3. Conocer los conflictos de competencia, o de atribuciones asignadas por la Constitución, conforme a ley.

Lima, Julio de 2015



*[Handwritten signature]*

VICENTE ANTONIO ZEBALLOS SALINAS  
Congresista de la República

*[Large handwritten signature]*  
ACUÑA

*[Handwritten signature]*  
Beland  
Belande

*[Handwritten signature]*  
Wong

*[Handwritten signature]*  
Coentr  
*[Handwritten signature]*



ESTHER CAPUÑAY QUISPE  
Congresista de la República  
Parte del Grupo Parlamentario Solidaridad Nacional

*[Handwritten signature]*  
LUNA

*[Handwritten signature]*  
Roberto F.

