

## DIARIO DE LOS DEBATES

### Segunda Legislatura Ordinaria 2003

[Imprimir](#) | [Regresar](#)

**Sesión Nro. 10- 06/05/04** (Matinal)

#### SUMILLA

El señor PRESIDENTE (Henry Pease García).- **Código Procesal Constitucional.**

#### Lea el Relator.

El RELATOR, da lectura:

Dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, recaído en los Proyectos de Ley Núms. 3346, 3394, 3405, 3427, 3433, 3459, 3530, 3545, 3594, 3647, 3680, 3697, 3702, 3957, 3982, 4124, 4238, 4288, 4568, 4570, 5011, 5198, 5363, 5926, 6004, 6428, 6440, 6469, 7260, 7370, 7554, 7859, 8317, 8598, 9211 y 9371, que propone instituir el Código Procesal Constitucional. (\*)

El señor PRESIDENTE (Henry Pease García).- Tiene la palabra el doctor Natale Amprimo, presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento, hasta por diez minutos; luego lo hará el presidente de la Comisión de Justicia, y abriremos una ronda de media hora.

El señor AMPRIMO PLÁ (SP-AP-UPP).- Gracias, señor Presidente.

Presidente, yo empezaría por señalar que este es un proyecto que nace de los ambientes académicos. Un grupo de profesores de varias universidades entre los cuales se encuentran los doctores Domingo García Belaunde, Samuel Abad, Jorge Danós, Francisco Eguiguren Praelli, Juan Monroy Gálvez y Arsenio Oré Guardia, conjuntamente luego con otros catedráticos como son Eloy Espinoza Saldaña, Luis Huerta Guerrero, Héctor Lama More, Juan Carlos Morón Urbina, Nelson Ramírez, Luis Sáenz Dávalos, Pablo Pérez Tremps y el propio presidente de la Corte Superior de Justicia de Lima presentaron un trabajo consistente en elaborar un Código Procesal Constitucional. Este trabajo fue presentado a la Comisión de Justicia y los entonces integrantes de la Comisión de Justicia hicimos nuestro ese aporte de estos reconocidos catedráticos, y así presentamos un proyecto de ley que tiene las firmas de los doctores Alcides Chamorro, Judith de la Mata, Carlos Almerí, Walter Alejos, Jorge del Castillo, José Luis Delgado Núñez del Arco, Ántero Flores-Aráoz, Carlos Ferrero, Yonhy Lescano, Michael Martínez, Gerardo Saavedra, Eduardo Salhuana, Luis Santa María y, quien habla, que busca tener un texto, en el cual, a la luz de la experiencia, se regulen adecuadamente las garantías constitucionales.

Yo empezaría esta exposición genérica haciendo, primero, una suerte de cuadro evolutivo de cómo se han desarrollado las garantías constitucionales en nuestro país. Y tendría, Presidente, que partir por señalar que en el Perú han habido cuatro periodos que se han dado en cuanto a la evolución de las garantías constitucionales. Un primer período que va del año 1897 al año 1933, que se inicia cuando en el Perú se da justamente la primera Ley de Hábeas Corpus en 1897, y que se plantea para la protección exclusivamente de la libertad individual.

Hay que señalar que hacia 1916 hay intentos por ampliar la cobertura del Hábeas Corpus, pero no prosperan. Y se inicia en consecuencia el segundo período que se da con la dación de la Carta de 1933, en la cual por primera vez se incluye el Hábeas Corpus para la defensa no solamente de la libertad individual, sino para otros derechos adicionales.

( 14)

Debo decir, Presidente, que ya en la Carta de 1920 el Hábeas Corpus fue elevado a nivel constitucional y apareció un artículo en el cual se reconocía esta garantía.

Entonces, en el año 1933 el hábeas corpus funciona como una suerte de hábeas corpus y de amparo, funciona para proteger no solamente la libertad individual, sino también lo que se llamaba las garantías sociales.

En una equivocación que incurrió la Carta de 1933, porque confundía lo que es el derecho con lo que es la garantía, que es el mecanismo por el cual, justamente, se resguarda y se protege el derecho; este periodo, señor Presidente, va hasta el año 1979, en el cual el legislador constituyente de entonces, justamente, distingue entre lo que es el hábeas corpus referido para proteger la libertad individual y los derechos colaterales y lo que es el amparo para proteger los demás derechos constitucionales.

Es en este periodo, entre el año 1979 y 1993 que se da la Ley de Hábeas Corpus y Amparo, la Ley N.º 3506 que es la ley que actualmente, aún rige; podría decir, señor Presidente, que el cuarto periodo es el que se inicia con la Carta del año 1993 en la cual se amplían las garantías no solo ya del hábeas corpus y el amparo y, además, de la acción de inconstitucionalidad y la acción popular que también han sido incorporadas por la Carta de 1979, sino que se amplían a seis garantías. Cuatro de ellas referidas a la protección de derechos de la persona humana y dos referidas al principio de jerarquía normativa.

Tenemos el hábeas corpus, tenemos la acción de amparo, tenemos la acción de cumplimiento y tenemos el hábeas data.

En cuanto a la protección del principio de jerarquía normativa, es decir, que haya nivel de concordancia entre normas superiores e inferiores, tenemos la acción de

inconstitucionalidad y la acción popular.

Señor Presidente, someramente diría cómo nace el hábeas corpus y el amparo en el mundo, lo que son un poco las garantías centrales.

El hábeas corpus nace en Inglaterra cuando los ingleses se dan cuenta que no basta que sus textos constitucionales señalen derechos, si es que no se prevén mecanismos rápidos de protección de esos derechos.

De nada sirve que tengamos un texto que expone claramente que todos los ciudadanos tenemos derecho a la libertad individual si es que no tenemos un mecanismo y de rápida ejecución que, justamente, actúe cuando se vulnera o se transgrede ese derecho. Y así nace el hábeas corpus en 1932.

Hago notar que en 1632 nace el hábeas corpus con los ingleses y recién en nuestro país se dicta la primera ley en 1897; es decir, 150 años nos tardó, justamente, tener una figura similar.

Y el amparo surge en México en 1857 cuando los mexicanos se dan cuenta que no solamente hay que proteger la libertad individual, sino que hay otros derechos fundamentales que hay que resguardarlos, justamente.

Como he dicho, señor Presidente, hasta el año 1979 la única garantía constitucional que nuestro país recogía era la del hábeas corpus y que fue una garantía que se fue desfigurando por la elasticidad que se le dio.

Luego vino la Carta de 1979 y llenó un vacío existente y después la Carta de 1993 que ha complementado ese camino.

Las garantías, señor Presidente, son el último remedio jurídico que queda frente a la arbitrariedad. Solamente se debe llegar a la garantía si es el último camino que nos queda.

Si es que hay otros mecanismos procesales que la legislación común contempla, el ciudadano debe recurrir a esos mecanismos.

( 15)

En el año 1982 como dije, se dictó la Ley de Hábeas Corpus y Amparo, han pasado 22 años, alguna experiencia ha ocurrido; y por tanto, señor Presidente, siguiendo además un mandato constitucional contemplado en el artículo 200.º de la Constitución, es que se plantea este Código Procesal Constitucional que busca, justamente, fijar después de la experiencia vivida, reglas claras para la tramitación de las acciones de garantías, a efectos de que, como lo dijo un tratadista español, Felipe Tena Ramírez, las garantías no se conviertan, Presidente, en un mecanismo en el cual sale mejor librada la habilidad que la justicia.

Porque nuestra experiencia es que se ha recurrido a la garantía para sustentar una serie de acciones, que en el fondo lo que era eran discriminatorias de la persona humana.

Como aquellas garantías que se dictaron, por ejemplo, para justificar la discriminación racial que se daban en algunas discotecas, bajo el insólito argumento de que los propietarios que impedían el ingreso a un lugar público lo hacían bajo el derecho de la libertad de empresa y de comercio.

Entonces este código, Presidente, reúne en un solo texto las garantías constitucionales a las cuales, además, aborda los procesos de competencia. Es decir, cuando surgen organismos del Estado que discrepan respecto a los alcances de sus competencias y se inician con un título preliminar en el cual se establece el ámbito y contenido del código; se consagran una serie de principios, no solamente el principio de primacía constitucional, sino de protección de los derechos fundamentales como finalidad clara de todo proceso constitucional; se consagran los principios procesales claros que deben regular la tramitación de estas garantías, como son: los principios de dirección del proceso, de gratuidad, de la acción del demandante, de Economía, de inmediatez, de socialización procesal, de impulso de oficio, de adecuación de las formalidades, de condena en costas y costos, etcétera.

No sé, Presidente, si usted me puede ampliar el tiempo porque no me va a alcanzar.

-Asume la Presidencia el señor Marciano Rengifo Ruiz.

El señor PRESIDENTE (Marciano Rengifo Ruiz).- Tres minutos para que concluya su intervención.

El señor AMPRIMO PLÁ (SP-AP-UPP).- Y después se establece que el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional son los dos órganos competentes para conocer estos juicios constitucionales, es la suerte de principio del juez natural; fija las fuentes que deben ser consideradas para la interpretación de la vigencia de los derechos fundamentales a la luz justamente de las normas de derecho internacional en materia de derechos humanos; consagra el principio de presunción de constitucionalidad de las leyes, así como el principio de jerarquía de la Constitución y de obligatoriedad en cuanto a seguir la interpretación que el Tribunal Constitucional, como máximo órgano de la constitucionalidad, tiene; precisa el carácter vinculante de la sentencia del Tribunal, en el sentido que todos los órganos y los poderes públicos están obligados a seguir el criterio que el Tribunal disponga, en armonía justamente con el esquema de división de poderes y de control que prevé nuestra Constitución; establece criterios para integrar sentencias cuando se producen vacíos o defectos.

Tendría, Presidente, que ampliarme mucho para entrar a un detalle artículo por artículo. Este es un esfuerzo que ha hecho un grupo de académicos, que la Comisión de Justicia y la Comisión de Constitución, que yo presido, ha acogido. Es un dictamen prácticamente suscrito por todas las bancadas y todos los integrantes de ambas comisiones.

Hay algunas pequeñas diferencias de aspecto procesal que estoy seguro que vamos a poder dirimir y limar. Y que, en todo caso, tanto la Comisión de Constitución como la

Comisión de Justicia hemos llegado a unas fórmulas de buscar mecanismos de conciliación de una norma que creo que el Perú reclama; que sería una de las normas más importantes que este Congreso dicta; que es una norma que el Perú está esperando desde el año 93, pero que como siempre en nuestro país a veces lo provisional se convierte en permanente y nunca abordamos estos temas.

( 16)

Ojalá, Presidente, que este Código Procesal Constitucional, que enmarca una suerte de hito en una forma de colaboración entre el mundo académico y el mundo congresal, pueda concluir con su aprobación por el Pleno.

Gracias, señor Presidente.

El señor AMPRIMO PLÁ (SP-AP-UPP).- Quizás para hacer una explicación.

¿Qué ocurre? Lo que ocurre es que muchas veces hay un gran número de acciones de garantía que se presentan contra instancias municipales o regionales porque, por ejemplo, se negó la licencia a un establecimiento; porque, por ejemplo, un establecimiento no cumplió o se ha limitado el permiso de circulación de una -digamos- línea de transporte; y, no es posible que un magistrado pueda dictar una medida cautelar que va a suspender los efectos de una resolución dada por un órgano competente y en base a sus facultades, sin siquiera conocer la opinión de ese organismo, porque justamente ese mecanismo es el mecanismo que ha servido para que en nuestro país, justamente, se debilite cada día más la autoridad municipal y regional, y no se le escuche siquiera para decir, bueno, dictamos estas medidas por estas razones.

Entonces, el procedimiento que prevé el artículo competente es fruto de la experiencia que ha tenido el Perú y que además está resumida en múltiples artículos sobre el particular que dan cuenta, justamente diríamos, de los abusos que por la vía de Acción de Garantía se está dando en este país.

Aquí se han permitido el funcionamiento de prostíbulos clandestinos bajo el argumento del derecho de trabajo de las prostitutas. Aquí se ha permitido vías colapsadas con una serie de líneas de transporte bajo el argumento del derecho al trabajo; sin olvidar que acá hay derecho a la seguridad, derecho a la vida, derechos que también tiene la persona humana que tienen que ser, justamente, vistos en ese ámbito.

Entonces, lo que busca el artículo no es encarecer, justamente, el derecho de una persona que puede reclamar frente a una autoridad pública, sino que el juez tenga conocimiento para dar una resolución que va a dejar sin efecto una medida dictada por un órgano competente y como digo, esto surge a la luz de la experiencia, ¿no?

Ahora, por qué el artículo anterior, que mencionaba el doctor Diez Canseco, en cuanto a que solamente se genera cosa juzgada cuando la acción favorece al agraviado; porque imaginemos que alguien formula un Hábeas Corpus...

Imaginémonos que alguien formula un Hábeas Corpus porque considera que se ha amenazado su derecho a la libertad individual.

Efectivamente, ha recibido una amenaza que dice, te voy a secuestrar o en fin, cualquier hecho por el contrario. Te voy a meter preso, como algunas denuncias que hemos visto en algunos medios de comunicación.

Pero imaginémonos que esa amenaza, ese derecho a la libertad individual no se puede demostrar. No se puede demostrar que esa es una amenaza inminente, una amenaza realizada y que el agraviado pierde el juicio. Eso no quiere decir que si se le vuelve a producir una nueva amenaza no pueda plantear un nuevo Hábeas Corpus.

Ese artículo que se ha leído no puede ser interpretado como aquel que permite que una persona formula una Acción de Garantías ante un juez, pierde la Acción de Garantía y como una cosa juzgada eso le permite recorrer todos los juzgados viendo cuál juzgado lo ampara.

El motivo de ese artículo, justamente, es precisar que no se genera cosa juzgada y por tanto no se permite que se vuelva a cometer una violación o una amenaza de violación de un derecho constitucional.

En todo caso, cualquier duda estoy seguro que la podremos corregir o llegar a una mejor explicación.

Gracias, presidente; gracias, congresista Diez Canseco.

( 22)

El señor AMPRIMO PLÁ (SP-AP-UPP).- Presidente, debo empezar diciendo que algunas observaciones de nuestros colegas se han hecho respecto, quizás, al texto del proyecto de ley más no al dictamen, porque algunas de ellas estaban ya corregidas e incorporadas.

Reiterar que la garantía es una excepción, es el último remedio jurídico al cual se recurre. La garantía no es lo normal, lo ordinario, es la excepción.

Lo que pasa es que, lamentablemente, en nuestro país las Acciones de Garantía, en cierta forma, se han prostituido y como el procedimiento de Garantía es más rápido que el procedimiento ordinario, muchas veces se ha recurrido a la Garantía para obtener -no siempre por buenos mecanismos- sentencias más rápidas y que han llegado a absurdos como los que antes conté. Absurdos como el que un juez, amparando el derecho a libre comercio, saque una sentencia en la cual permite que una discoteca discrimine racialmente a los ciudadanos.

Eso ha ocurrido en nuestro país, porque la garantía se ha utilizado no sólo para defender derechos vulnerados, sino para vulnerar derechos y eso también ha pasado en nuestro país.

En gran medida a Montesinos hay que recordarlo, como inclusive usted, Presidente, lo

recuerda en un libro, que yo hace un tiempo leí. Generó un sistema constitucional en la cual estableció los llamados Juzgados de Derecho Público, no solamente para tener el control absoluto de los juzgados y de esa manera tener la posibilidad de intervenir en cuanto Acción de Garantía se planteaba contra el Estado, por violaciones que cometía, sino también para que en cierta forma tener mecanismos de corrupción como lo hemos visto en los videos, ¿no?, que se recurría a la Acción de Amparo, por ejemplo, para colocar plantas industriales en zonas ecológicas, a cambio sí, de una buena remuneración y sentencias que se dictaban en el Servicio de Inteligencia. Entonces, hay que tener mucho cuidado en la regulación de la Acción de Garantía, es excepcional.

( 31)

Y, no es posible que una autoridad electa, que actúa de acuerdo a ley, pueda ser dejada sin efecto o pueda ser vulnerado lo que ha establecido, porque simplemente un juez dicta la medida cautelar sin siquiera haber escuchado a esa autoridad electa.

Entonces, han habido algunas variaciones respecto a los textos que hemos concordado, Presidente.

En primer lugar, se ha establecido en el artículo 7.º del Título Preliminar, justamente el carácter vinculante las sentencias del Tribunal Constitucional cuando así lo señalen las propias sentencias.

En el artículo 18.º se ha señalado que el plazo para presentar el recurso de agravio es, justamente, desde el día siguiente al de la notificación.

En cuanto al plazo para pronunciarse que tiene el Tribunal van a ser de 30 días en casos de procesos constitucionales distintos al hábeas corpus y de 20 días en el caso de hábeas corpus.

Ha habido una modificación en el artículo 99.º, respecto a cómo actúa procesalmente las entidades públicas ya sea a través de sus procuradores o de sus representantes legales, porque hay algunas entidades que no tienen procuradores.

De otro lado, se ha coordinado también con el señor Alejos respecto a la preocupación que tenía, respecto a una preocupación que también tenía el congresista Benítez, hay un artículo expreso ya previsto en el dictamen.

En el artículo respectivo a la acción de inconstitucionalidad que puede formular el presidente regional o los alcaldes provinciales se ha -conforme lo indicó con acierto el congresista Alejos- se ha reiterado el artículo que dispone que es con acuerdo del Consejo de Coordinación Regional porque así lo dispone la Constitución y, con acuerdo del Consejo Municipal en el caso de los alcaldes.

Después, ha habido algunas variaciones en el artículo 59.º y 82.º, que son pequeñas precisiones que le vamos alcanzar debidamente suscritas por el presidente de la Comisión de Justicia y quien habla.

Respecto a cómo se tramitan las medidas cautelares, hay que señalar lo siguiente. Las acciones de garantía son un procedimiento muy expeditivo, muy expeditivo, sumamente expeditivo.

En consecuencia, se ha creído por conveniente establecer que el trámite de medidas cautelares sea el trámite que está previsto en los proyectos, en el sentido de que se recurre primero a la Corte Superior y después se recurre a la Suprema. Esto no es novedad, eso no es novedad en los casos de garantía. Así también se tramitan las medidas cautelares contra medidas judiciales, o sea no es novedad. Y hay que entender que la garantía es, como repito, el último remedio jurídico frente a la arbitrariedad; o sea, que hay una serie de mecanismos de rápida acción. Y, evidentemente, aquí lo que se quiere es cautelar el principio de autoridad, que deben tener justamente las autoridades electas que actúan en competencia y en concordancia con lo que dispone la Constitución.

No, en segunda instancia, porque podría ser que el tema no termine ahí.

Gracias, Presidente.

( 32)

El señor PRESIDENTE (Henry Pease García).- Registrar asistencia para votar.

-Los señores congresistas registran su asistencia mediante el sistema electrónico para verificar el quórum.

El señor PRESIDENTE (Henry Pease García).- También se ha repartido el texto sustitutorio de las comisiones de Economía y de Transportes firmado por los respectivos presidentes de comisión, que se va a votar a continuación.

Se recuerda que esta ley requiere 61 votos porque es ley orgánica. El texto está concordado por los dos presidentes de las comisiones, en consenso.

Se encuentran presentes 76 señores congresistas.

Al voto.

-Los señores congresistas emiten su voto a través del sistema electrónico.

-Efectuada la votación, se aprueba en primera votación, por 72 votos a favor, ninguno en contra y una abstención, el texto sustitutorio del proyecto de Ley del Código Procesal Constitucional.

El señor PRESIDENTE (Henry Pease García).- Ha sido aprobado.