

Proyecto de Ley N° 166/2016-CR

El Grupo Parlamentario Peruanos Por el Kambio a iniciativa del Congresista Alberto de Belaunde, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y de conformidad con los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República proponen la siguiente iniciativa legislativa:

**PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA  
EL ARTÍCULO 203 DE LA CONSTITUCIÓN Y EL ARTÍCULO 99 DEL  
CÓDIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL**

**I. FÓRMULA LEGAL**

**ARTÍCULO 1.-** Modificase el artículo 203° de la Constitución vigente, el cual quedará redactado de la siguiente manera:

**Artículo 203.-** 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.

**ARTÍCULO 2.-** Modificase el artículo 99 del Código Procesal Constitucional, el cual quedará redactado de la siguiente manera:

**Artículo 99.- Representación Procesal Legal**

01

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.

**Para interponer una demanda de inconstitucionalidad el Presidente del Poder Judicial requiere contar con el acuerdo de la Sala Plena del Poder Judicial.**

El Fiscal de la Nación y el Defensor del Pueblo interponen directamente la demanda.

Pueden actuar en el proceso mediante apoderado.

Los Congresistas actúan en el proceso mediante apoderado nombrado al efecto.

Los ciudadanos referidos en el inciso 5) del artículo 203 de la Constitución deben actuar con patrocinio de letrado y conferir su representación a uno solo de ellos.

Los Presidentes de Región con acuerdo del Consejo de Coordinación Regional o los Alcaldes Provinciales con acuerdo de su Concejo, actúan en el proceso por sí o mediante apoderado y con patrocinio de letrado.

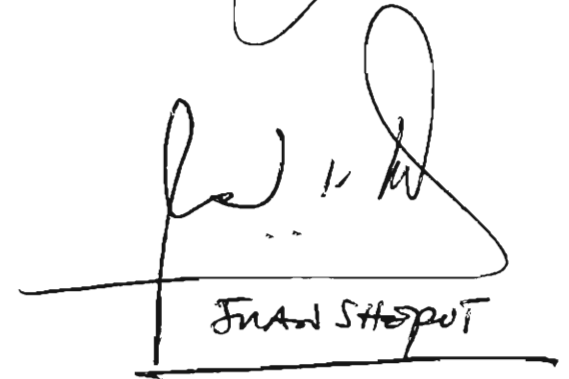
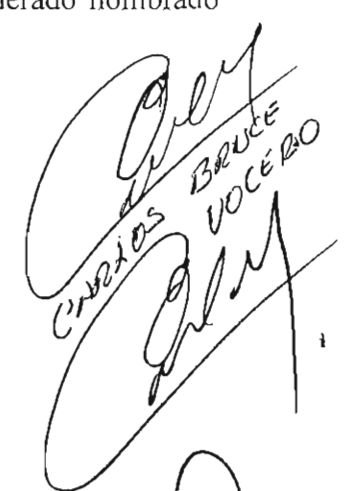
Para interponer la demanda, previo acuerdo de su Junta Directiva, los Colegios Profesionales deben actuar con el patrocinio de abogado y conferir representación a su Decano.

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.



ALBERTO DE BELAUNDE DE CARDENAS

Congresista de la República



JUAN SILES

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, 02 de Setiembre del 2016.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 166 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de

CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO;  
JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS.

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

## II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 2.1. Normativa Constitucional que la iniciativa propone modificar: el artículo 203° de la Constitución no reconoce la legitimación activa del Poder Judicial para interponer demandas de inconstitucionalidad

La Constitución de 1979 estableció, por primera vez en nuestro ordenamiento, un modelo de control constitucional mixto, al reconocer en su artículo 236° la competencia del Poder Judicial de declarar inaplicable una ley cuando resulte incompatible con la Constitución, hecho que sólo afectaba a las partes involucradas en ese caso concreto. Asimismo, en su artículo 298°, señalaba la competencia del Tribunal de Garantías Constitucionales para declarar la inconstitucionalidad parcial o total de una ley que contravenga la Constitución, lo cual tenía efectos erga omnes, es decir, que expulsaba la norma del ordenamiento jurídico afectando así a todos los ciudadanos y entidades en general.

A su vez la Constitución optó por restringir la legitimación activa para demandar la inconstitucionalidad de una norma ante el Tribunal, limitando el número de sujetos que podían presentarla. Así, sólo estaban legitimados los representantes de los poderes del Estado (Poder Ejecutivo, Poder Judicial y el Parlamento), el Ministerio Público y un número determinado de ciudadanos.

Ello, a diferencia de otros modelos de control constitucional adoptados por otros estados de la región, como Colombia donde la legitimidad es abierta, de tal manera que cualquier ciudadano puede interponer una demanda de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional.

Posteriormente, la Constitución de 1993 mantuvo íntegramente el modelo de control constitucional mixto y una legitimación activa para interponer procesos de inconstitucionalidad de naturaleza restringida bajo una fórmula de numerus clausus. En efecto, en su artículo 138°, la Constitución reconoce la competencia del Poder Judicial para realizar un control difuso de constitucionalidad mientras que el artículo 203° establece una fórmula de legitimidad restringida para activar el control concentrado de constitucionalidad que compete al Tribunal Constitucional.

Sin embargo, si bien la Constitución vigente no cambió el modelo de control constitucional sí modificó el número de sujetos legitimados para activar el control concentrado de constitucionalidad ampliándolo para incluir a los representantes políticos de los gobiernos regionales y locales, a la Defensoría del Pueblo y a un sector de la ciudadanía representado por sus colegios profesionales. No obstante, excluyó de esta lista al Poder Judicial.

Por tanto, la iniciativa que presentamos pretende modificar el artículo 203° de la Constitución para efectos de que el Poder Judicial se incluya entre los sujetos legitimados para iniciar un proceso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, subsanando así la omisión en que esta disposición incurre. Asimismo, también plantea modificar el artículo 99 del Código Procesal Constitucional en concordancia con la legitimidad que le reconocería esta reforma constitucional.

## 2.2. Antecedentes: Proyectos de Ley y dictámenes favorables a la iniciativa legislativa

La iniciativa que presentamos ya ha sido materia de proyectos de ley y dictámenes anteriores, lo que demuestra no sólo la necesidad de la modificación propuesta, sino también el consenso que se generó en torno a esta, tanto en el periodo legislativo 2006-2011 como en el 2011-2016.

En lo que se refiere al primer periodo legislativo se tiene que el 05 de febrero de 2007, el presidente de la Corte Suprema presentó el **Proyecto de Ley 957/2006-PJ** que pretendía modificar el artículo 203° de la Constitución a fin de que se incluya al Poder Judicial entre las entidades legitimadas para interponer la demanda de inconstitucionalidad de las leyes.

Esta iniciativa fue inicialmente aprobada por la Comisión de Constitución y Reglamento. Sin embargo, luego de una posterior rectificación esta fue finalmente rechazada mediante **Dictamen** presentado el 11 de abril de 2008; rechazo que se sustentó en argumentos formales que apelaban a la falta de competencia del Poder Judicial para presentar iniciativa de reforma constitucional.

De otro lado, el 10 de abril de 2008, el congresista Raúl Castro Stagnaro presentó el **Proyecto de Ley 2320/2007-CR** con la finalidad de subsanar este problema de incompetencia, proyecto que hacía suyo el proyecto presentado por la Corte Suprema. Esta iniciativa mereció el **Dictamen** favorable de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de fecha 26 de noviembre de 2008. Sin embargo, el procedimiento legislativo no concluyó dentro del periodo porque no fue dictaminada por la Comisión de Constitución y Reglamento.

Posteriormente, en el siguiente periodo legislativo, el Grupo Parlamentario Alianza por el Gran Cambio a iniciativa del congresista Juan Carlos Eguren, el 11 de agosto de 2011 presentó el **Proyecto de Ley 033/2011-CR** que, en consonancia con los proyectos anteriores, propuso modificar el artículo 203° de la Constitución para reconocer la legitimidad activa de la Corte Suprema para iniciar procesos de

inconstitucionalidad; sin embargo, no se incluyó la modificación del artículo del Código Procesal Constitucional que regula esta materia.

Esta iniciativa fue aprobada por un **Dictamen** de la Comisión de Constitución y Reglamento presentado el 02 de julio de 2013 y fue incorporado en el Orden del Día del Pleno, el cual no lo incluyó en su agenda para aprobación a pesar de contar con hasta cuatro pedidos de priorización cursados entre noviembre de 2013 y septiembre de 2015.

### 2.3. Razones que se sustentan en la falta de fundamento constitucional para denegar la inclusión del Poder Judicial en el artículo 203°

Las razones que se exponen a continuación demuestran que no incluir al Poder Judicial entre los sujetos legitimados para iniciar un proceso de inconstitucionalidad no responde a una determinada opción política o restricción intencional, sino, todo lo contrario, a una omisión que fue inadvertida en el proceso constituyente, omisión que la propuesta pretende corregir.

En efecto, la no inclusión del Poder Judicial en el artículo 203° de la Constitución se debió a una omisión involuntaria, debido a que:

A) La exclusión del Poder Judicial resulta contradictoria con la finalidad del artículo 203° de la Constitución de 1993 de flexibilizar las exigencias que establecía la Constitución anterior y ampliar el ámbito de sujetos legitimados

Si bien el artículo 203° de la Constitución de 1993 mantiene una fórmula restringida de legitimidad activa para iniciar un proceso de inconstitucionalidad, también es cierto que introduce dos modificaciones para flexibilizarla.

Primero, reduce las exigencias que establecía el artículo 236° de la Constitución de 1979 para que el Poder Legislativo y la ciudadanía puedan interponer demandas de inconstitucionalidad.

Así, mientras la Constitución de 1979 establecía que el Parlamento podía interponer demanda de inconstitucionalidad sólo si conseguía el consentimiento de una tercera parte de sus miembros (20 senadores de un total de 60 o 60 diputados de un total de 180), la Constitución de 1993 establece que para tal fin el Parlamento sólo requiere contar con el acuerdo de la cuarta parte (el 25%) de sus miembros para interponer esta demanda.

En línea con la misma intención de flexibilizar la legitimidad activa, la Constitución de 1993 establece que para que la ciudadanía ejerza este derecho sólo requiere 5 mil firmas, mientras que la Constitución de 1979 exigía 50 mil firmas.

En segundo lugar, la Constitución de 1993 aumenta el número de sujetos legitimados para iniciar procesos de inconstitucionalidad, pues a los originalmente

considerados en la Constitución de 1979 agrega a los representantes políticos de las circunscripciones regionales y locales en materias de su competencia, y a los colegios profesionales en en materias de su especialidad.

Por tanto, luego de realizada la comparación entre la regulación que tiene la legitimidad activa para iniciar procesos de inconstitucionalidad en la Constitución de 1979 y cómo esta fue modificada por la Constitución de 1993, resulta claro que la intención de la modificación es contraria a la exclusión del Poder Judicial del conjunto de sujetos con legitimación activa.

B) La exclusión del Poder Judicial de la lista de sujetos legitimados por el artículo 203° no ha sido justificada

Pero la exclusión de la legitimación activa del Poder Judicial no sólo resulta contraria a la intención de la propia norma que la excluye, sino que además no se encuentra sustentada en ninguna razón que haya sido expresada en el debate constitucional que dio fruto a la Constitución de 1993.

En efecto, tal como lo señala el Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento<sup>1</sup> del Congreso que aprobó el Proyecto de Ley 2320/2007-CR, esta falta de fundamentación de la exclusión del Poder Judicial se debería a que el Congreso Constituyente Democrático mantuvo en debate un modelo de control constitucional en el cual era la Corte Suprema y no un Tribunal Constitucional, era la titular del control difuso y concentrado. En dicho modelo, si resultaba coherente que siendo la la Corte Suprema quien decidía los procesos de inconstitucionalidad no fuse considerada entre quienes tenían legitimidad para iniciar estos procesos.

Por ello, tal como sostuvo el Dr. Ferrero Costa, en la sesión del 03 de septiembre de 1993, las imprecisiones y la falta de coherencia en el texto final del proyecto constitucional, se explican por el hecho que el Tribunal Constitucional sólo se introdujo en el penúltimo día del debate constituyente<sup>2</sup>.

En esta misma línea, el Ministerio de Justicia ha expresado que la exclusión del Poder Judicial del conjunto de sujetos legitimados "no cuenta en realidad con sustento objetivo"<sup>3</sup>.

En consecuencia, lo que resulta evidente es que los constituyentes aprobaron una modificación que excluía la legitimación activa del Poder Judicial sin debate previo y sin sustento expreso, lo que confirma que esta exclusión no se debió a una intención del constituyente sino a una omisión del mismo.

<sup>1</sup> Dictamen presentado con fecha 26 de noviembre de 2008.

<sup>2</sup> Congreso Constituyente Democrático, Debate Constitucional, Pleno 1993 (Diario de debates), T.3, pp. 1967 y siguientes, citado por el Dictamen de la Comisión de Constitución y Derechos Humanos presentado el 26 de noviembre de 2008.

<sup>3</sup> Opinión Técnica del Ministerio de Justicia expresado en respuesta a la consulta realizada por la Comisión de Constitución y Derechos Humanos, referida en el Dictamen emitido por esta Comisión con fecha 26 de noviembre de 2008.

#### 2.4. Razones que se sustentan en principios y derechos constitucionales

Desconocer la legitimación activa del Poder Judicial para interponer demandas de inconstitucionalidad contraviene la propia Constitución, por ello, en aplicación de los criterios interpretativos de unidad y concordancia práctica de la Constitución resulta necesario eliminar esta incoherencia interna que aparece en la Norma Fundamental aprobando la presente iniciativa.

A) La legitimación activa del Poder Judicial es consustancial a su independencia y al principio de separación de poderes

De conformidad con lo establecido por el artículo 43° de la Constitución Política, el Perú es un Estado Democrático y Social de Derecho que se rige por el principio de separación de poderes, el cual se satisface no sólo con la distribución del poder entre varias entidades sino que exige además que esta distribución genere un equilibrio de controles mutuos entre los titulares del poder<sup>4</sup>. Principio que además se constituye en garantía de los derechos fundamentales.

Asimismo, el Capítulo VIII del Título IV de la Constitución en desarrollo de este principio, reconoce la independencia y autonomía del Poder Judicial y de todos los órganos que lo integran, de tal manera que toda aquella normativa que afecte su independencia termina afectando también el principio de separación de poderes.

Por ello, resulta relevante destacar que negarle al Poder Judicial la legitimación activa para impugnar judicialmente las normas que a su consideración restringen su organización o funciones, más allá de lo que la Constitución establece, vulnera su independencia y lo deja en una situación de "capacidad disminuida"<sup>5</sup> frente al resto de poderes del Estado<sup>6</sup>. Así, por ejemplo, en caso el Poder Judicial considere afectado su régimen constitucional por una ley tendrá que recurrir a un grupo de congresistas, al Ejecutivo o al Defensor del Pueblo para que actúen en defensa directa de la Constitución e indirecta de su independencia.

Por tanto, resulta claro que la omisión en la cual incurre el texto constitucional del artículo 203° al no incluir al Poder Judicial entre los sujetos con legitimación activa, contraviene el principio de separación y equilibrio de poderes que la propia Constitución reconoce.

<sup>4</sup> Conforme la interpretación del Tribunal Constitucional en su Sentencia 005-2006-AI.

<sup>5</sup> Según expresión utilizada por congresista Raúl Castro Castagnaro en Debate de la Sesión de la Comisión de Justicia de fecha 18 de noviembre de 2008.

<sup>6</sup> Sobre este aspecto el Poder Judicial, al sustentar el Proyecto de Ley N° 957/2006-PJ, ha sostenido que "se debilitan las posibilidades de que el Poder Judicial (...) pueda ejercer de modo pleno su autonomía o independencia externa, en tanto como entidad estatal no podría cuestionar directamente aquellas normas legales que afecten, de modo frontal, su ámbito de actuación".





*B) La legitimación activa del Poder Judicial es necesaria para el ejercicio de su función jurisdiccional y para garantizar el principio de igualdad ante la ley*

La función constitucional del Poder Judicial es solucionar conflictos, reconocer derechos y eliminar incertidumbres en aplicación de la legislación vigente y en respeto de la Constitución; por eso, es propio a su función, identificar aquellos casos en los que las normas contravienen la Carta Fundamental y realizar las acciones necesarias que remedien esta situación.

Esta función no se agota en la aplicación de la ley a los casos concretos ya que el derecho a la igualdad de trato también exige a los órganos judiciales que la aplicación de la ley sea uniforme. De esta manera, todos los ciudadanos en iguales circunstancias recibirán una misma interpretación de la norma.

En ese sentido, al Poder Judicial no sólo le corresponde generar una jurisprudencia sólida que informe debidamente a juzgados y salas a fin de reducir la posibilidad de que emitan sentencias contradictorias, sino también promover acciones para eliminar contradicciones entre las sentencias emitidas por los órganos judiciales y el Tribunal Constitucional. Sin embargo, para esto último, resulta necesario que el Poder Judicial tenga legitimación activa para solicitar al Tribunal Constitucional que declare la inconstitucionalidad de una ley.

En efecto, si el Poder Judicial sostiene una línea jurisprudencial que interpreta que una norma resulta inconstitucional, dicha figura lo compromete a solicitar al Tribunal Constitucional que la expulse del ordenamiento jurídico o, por lo menos, que decida sobre la constitucionalidad de la misma, pues sólo así puede garantizar, primero que será escuchado por el Tribunal Constitucional, y segundo, que se reducirá la posibilidad de que se emitan sentencias contradictorias, respetando de esta manera, el derecho de igualdad de trato de los ciudadanos que recurren a los órganos jurisdiccionales.

Así pues, la consolidación de una jurisprudencia que sostenga una interpretación constitucional coherente de las normas del ordenamiento jurídico en los diferentes órganos jurisdiccionales permite, además, que este sea predecible mejorando con ello los niveles de seguridad jurídica.

Finalmente, corresponde agregar que el conocimiento de la legislación de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial y la especialidad que tienen en su interpretación respecto de los casos concretos, les permite ser testigos de excepción de los defectos normativos de la legislación, sobre todo aquellos de mayor gravedad por contravenir la Constitución; condición que asegura la seriedad en la interposición de demandas de inconstitucionalidad que presente.

### III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El reconocimiento de la legitimación activa del Poder Judicial para interponer demandas de inconstitucionalidad afectaría directamente a tres sectores: i) la organización del Tribunal Constitucional; ii) la organización del Poder Judicial, y iii) los ciudadanos que son potenciales litigantes. Para apreciar estos impactos se realiza a continuación una estimación de los costos y beneficios que ellos representan.

### 3.1. Los Costos

#### A. *Potencial aumento de la carga procesal del Tribunal Constitucional*

Si se reconoce la legitimación activa al Poder Judicial para interponer demandas de inconstitucionalidad ello podría provocar un aumento de la carga procesal del Tribunal Constitucional por este tipo de procesos. Para efectos de estimar la magnitud de este aumento resulta ilustrativo tener presente los datos del siguiente cuadro.

**TABLA I**  
**Carga procesal del Tribunal Constitucional por tipo de proceso<sup>7</sup>**

| Años         | P.Hábeas Corpus | P.Hábeas Data | Quejas       | Proceso de Inconstitucionalidad | Proceso de Cumplimiento | Proceso de Competencial | Proceso de Amparo | Total          |
|--------------|-----------------|---------------|--------------|---------------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------|----------------|
| 1996         | 155             | 5             | 167          | 24                              | 24                      | 0                       | 853               | 1.228          |
| 1997         | 157             | 1             | 264          | 8                               | 74                      | 2                       | 1.049             | 1.555          |
| 1998         | 123             | 5             | 79           | 4                               | 115                     | 3                       | 913               | 1.242          |
| 1999         | 170             | 2             | 45           | 6                               | 104                     | 2                       | 1.042             | 1.371          |
| 2000         | 188             | 5             | 48           | 8                               | 115                     | 1                       | 1.074             | 1.439          |
| 2001         | 225             | 2             | 48           | 18                              | 310                     | 3                       | 979               | 1.585          |
| 2002         | 536             | 7             | 93           | 16                              | 201                     | 4                       | 2.237             | 3.094          |
| 2003         | 667             | 9             | 220          | 24                              | 339                     | 13                      | 2.554             | 3.826          |
| 2004         | 506             | 11            | 187          | 54                              | 642                     | 5                       | 3.699             | 5.104          |
| 2005         | 970             | 13            | 396          | 35                              | 1.805                   | 6                       | 7.589             | 10.814         |
| 2006         | 992             | 77            | 330          | 33                              | 1.978                   | 8                       | 7.732             | 11.150         |
| 2007         | 1.129           | 75            | 260          | 36                              | 590                     | 7                       | 4.696             | 6.793          |
| 2008         | 1.145           | 42            | 331          | 33                              | 422                     | 7                       | 5.254             | 7.234          |
| 2009         | 1.099           | 73            | 328          | 37                              | 324                     | 12                      | 4.642             | 6.515          |
| 2010         | 859             | 51            | 267          | 35                              | 242                     | 3                       | 3.139             | 4.596          |
| 2011         | 998             | 63            | 339          | 22                              | 310                     | 8                       | 4.151             | 5.891          |
| 2012         | 922             | 72            | 275          | 21                              | 219                     | 3                       | 3.774             | 5.286          |
| 2013         | 918             | 282           | 274          | 25                              | 213                     | 5                       | 7.166             | 8.883          |
| 2014         | 815             | 195           | 201          | 26                              | 337                     | 5                       | 4.854             | 6.433          |
| 2015         | 974             | 161           | 246          | 22                              | 735                     | 6                       | 5.176             | 7.320          |
| 2016         | 654             | 135           | 125          | 7                               | 237                     | 8                       | 3.194             | 4.360          |
| <b>Total</b> | <b>14.202</b>   | <b>1.286</b>  | <b>4.523</b> | <b>494</b>                      | <b>9.336</b>            | <b>111</b>              | <b>75.767</b>     | <b>105.719</b> |
| <b>%</b>     | <b>13,43%</b>   | <b>1,22%</b>  | <b>4,28%</b> | <b>0,47%</b>                    | <b>8,83%</b>            | <b>0,10%</b>            | <b>71,67%</b>     | <b>100,00%</b> |

Como puede advertirse los procesos de inconstitucionalidad representan sólo el 0,47% de la carga procesal del Tribunal Constitucional, siendo junto con los procesos iniciados por contienda de competencias los que tienen la menor incidencia en la carga total de trabajo de esta Corte. Muestra de ello es que en el año pasado el Tribunal sólo tuvo a su cargo 22 procesos de inconstitucionalidad.

<sup>7</sup> Fuente: <http://www.tc.gob.pe/tc/institucion/estadistica>, revisado el 22 de agosto de 2016.

Estos datos permiten sostener que la aprobación de la iniciativa propuesta no impactaría de manera significativa en la carga procesal del Tribunal Constitucional.

Asimismo debe tomarse en consideración que el Poder Judicial es una entidad que cuenta con conocimiento jurídico especializado, lo que permite adelantar que el número de demandas de inconstitucionalidad que presente será reducido ya que ellas serán fruto de un proceso de reflexión previa desarrollado por sus instancias internas.

B. Potencial aumento de la carga de trabajo la Corte Suprema

El reconocimiento de una nueva competencia a cargo de la Sala Plena de la Corte Suprema tiene como consecuencia inmediata incrementar las labores que le corresponde realizar en las sesiones ordinarias o extraordinarias que desarrolla periódicamente según ley, lo que no se refleja necesariamente en la elevación de sus costos.

Para que la Sala Plena decida interponer demandas de inconstitucionalidad requiere contar con una dependencia que se encargue de identificar y seleccionar los casos que ameritan el ejercicio de esta facultad. Sin embargo, es posible sostener que el ejercicio de esta función se encuentra dentro de aquellas que la Ley Orgánica del Poder Judicial le encarga al Centro de Investigaciones Judiciales. En efecto, el artículo 4 de la Resolución 228-2012-CE-PJ del 12 de noviembre de 2012 establece como funciones de esta dependencia las siguientes:

*"Artículo 4.- Son funciones del Centro de Investigaciones Judiciales:*

*(...)*

*3. Proponer al Consejo Ejecutivo del Poder Judicial proyectos o modificaciones de normatividad como resultado de las investigaciones efectuadas, que coadyuven a una eficiente, eficaz y oportuna administración de justicia.*

*4. Planear, conducir, ejecutar y evaluar programas anuales de plenos jurisdiccionales nacionales, regionales o distritales, a fin de lograr la predictibilidad de las resoluciones judiciales.*

*5. Promover y realizar investigación científica en el campo jurídico, a fin de incentivar el desarrollo personal y la optimización de la función jurisdiccional."*

Por tanto, dada esta estructura orgánica del Poder Judicial puede sostenerse que la nueva competencia reconocida a la Sala Plena de la Corte Suprema no implicaría necesariamente la constitución de una nueva dependencia ni mayores recursos para cubrir su funcionamiento.

### 3.2. Los Beneficios



A. Ahorro de los costos procesales que genera la actual regulación del artículo 203° de la Constitución

Cuando un ciudadano es afectado por una norma que establece una regulación contraria a la Constitución no puede tutelar sus derechos interponiendo una demanda de inconstitucionalidad, sólo puede iniciar un proceso ante los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial para que, en caso verificarse su inconstitucionalidad, estos declaren que la norma no resulta aplicable a su caso concreto.

Sin embargo, como las normas son de aplicación general suele suceder que otras personas se encuentren en una situación de hecho similar y por ello sus derechos también puedan ser vulnerados por la misma norma que anteriormente ya fue declarada inconstitucional por un órgano jurisdiccional. Sin embargo, para tutelar su derecho esta persona se encuentra en la necesidad de iniciar otro proceso judicial. Esta situación puede repetirse indefinidamente mientras la norma tenga vigencia y sea parte de nuestro ordenamiento jurídico.

Así, por ejemplo, basta pensar en el supuesto de una norma que establece una sanción a cierto grupo de funcionarios y que esta sanción resulte inconstitucional por afectar derechos fundamentales, entonces cada funcionario afectado tendrá que iniciar su proceso judicial para conseguir la inaplicación de la norma y con ello la tutela de sus derechos.

Además, el Poder Judicial que es quien ha declarado reiteradamente la inconstitucionalidad de esta norma en cada caso concreto no puede, según la actual regulación del artículo 203° de la Constitución, iniciar un proceso solicitando al Tribunal Constitucional que declare la inconstitucionalidad con efectos generales, expulsando la norma del ordenamiento jurídico y ahorrando así el inicio de tantos procesos como afectados haya.

Por tanto, como puede advertirse, uno de los principales impactos negativos que se deriva de la regulación actual es que obliga tanto a los potenciales afectados por una norma inconstitucional como al Poder Judicial a incurrir en los costos que implican seguir un proceso que bien podría ahorrarse si esta entidad pudiese solicitar al Tribunal Constitucional la declaración de inconstitucionalidad de esa norma.

En la siguiente Tabla puede advertirse un estimado de lo que en términos de costo representa para el Poder Judicial el trámite de un proceso, y cómo estos costos han ido en aumento en lo que va del 2005 al 2010.

**TABLA 2**  
**COSTOS DE LOS PROCESOS JUDICIALES<sup>8</sup>**

| AÑOS                 | 2005        | 2006        | 2007        | 2008          | 2009          | 2010          |
|----------------------|-------------|-------------|-------------|---------------|---------------|---------------|
| Producción           | 973.307     | 955.670     | 944.055     | 1.035.202     | 1.037.750     | 1.005.353     |
| Presupuesto          | 595.542.755 | 671.817.493 | 961.755.715 | 1.030.964.127 | 1.137.504.125 | 1.326.358.537 |
| RATIO COSTO UNITARIO | 716,11      | 912,25      | 1018,8      | 925,9         | 1.096,41      | 1.319,25      |

En consecuencia, de acuerdo a estos datos procede sostener que el Poder Judicial se ahorraría aproximadamente 1,319.25 nuevos soles por cada proceso que gracias a la declaración de inconstitucionalidad se evitaría, en los términos de lo que se explicaba anteriormente.

Adicionalmente, si bien no es sencillo establecer los montos que los afectados con la norma inconstitucional – que ya ha sido reiteradamente declarada como tal por el Poder Judicial—, se ahorrarían al no tener que iniciar un proceso judicial para tutelar sus derechos, este podría indirectamente estimarse a través de los datos referidos a la duración de los procesos judiciales. En efecto, según estudios recientes un proceso judicial de poca complejidad suele durar 428 días<sup>9</sup>, es decir, más de un año de litigio que uno o más ciudadanos se ahorrarían de aprobarse la iniciativa propuesta.

*B. Fortalece la independencia del Poder Judicial*

Aunque el fortalecimiento de la independencia del Poder Judicial no pueda estimarse por impactos económicos inmediatos, resulta necesario reconocer que esta contribuye a aumentar los niveles de Democracia en nuestro país y mejora la valoración de las instituciones internacionales vigilantes de los estándares democráticos.

*C. Mejora de la legitimidad del Poder Judicial y el Tribunal Constitucional*

No han sido pocas las ocasiones en que el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional se han visto confrontados por fallos en los que ambos sostienen

<sup>8</sup> Martínez, Juan José, 2011, "Desempeño Judicial y Reforma: comentarios desde el análisis económico del derecho", En: <https://blogcristalroto.wordpress.com/2011/10/24/desempeno-judicial-y-reforma-comentarios-desde-el-analisis-economico-del-derecho/>, visitado el 23 de agosto de 2016.

<sup>9</sup> Martínez, Juan José ... Ob. Cit.

posiciones contradictorias, por ello, reconocer al primero la posibilidad de recurrir al segundo para solicitar la declaración de inconstitucionalidad de normas que considera contrarias a la Constitución puede servir como una vía institucional para restablecer la relaciones entre ambas cortes.

En efecto, el debate constitucional reemplazaría la confrontación si el Poder Judicial pudiese presentar una solicitud para que el Tribunal Constitucional declare la inconstitucionalidad de una norma con efectos generales, norma que sus órganos jurisdiccionales a su vez ya habrían declarado como inconstitucional con efecto inter partes. Ello, debido a que la casuística que conoce el Poder Judicial le permite estar en mejor posición para defender sus argumentos.

De esta manera, el debate entre el Poder Judicial y el Tribunal encontraría una vía institucional a iniciativa del primero y no sólo a iniciativa de los particulares, lo que reduce las confrontaciones y mejora la legitimidad de ambas cortes frente a la ciudadanía.

### 3.3. Matriz Costo – Beneficio

| Ámbito de Impacto                        | Costos  | Beneficios  |
|--|---|---|
| Organización del Tribunal Constitucional | - Bajo impacto en la carga procesal.  | - Mejora su legitimidad ante los ciudadanos.  |
| Organización del Poder Judicial          | - No incurre en nuevos costos porque existe una dependencia que tiene entre sus funciones coadyuvar al correcto ejercicio de la nueva facultad del Poder Judicial | - Mejora su legitimidad ante los ciudadanos<br>- Ahorra los costos que implica seguir un proceso<br>Fortalecimiento de su independencia |
| Ciudadanía                               |   | - Ahorro de costos procesales de seguir un proceso  |

En consecuencia, como puede advertirse del cuadro previo, consideramos que los beneficios que implica la aprobación de la iniciativa presentada son muy superiores a sus costos.

## IV. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LAS NORMAS SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La Modificación del artículo 203° de la Constitución no implica la necesidad de reformar otros artículos, por el contrario, ella elimina una omisión que generaba una inconsistencia interna en la Carta Fundamental.

Sin embargo, teniendo en cuenta que el artículo 99° del Código Procesal Constitucional regula el mecanismo de representación y los requisitos que deben cumplir las entidades con legitimación activa para interponer una demanda de inconstitucionalidad, resulta necesario incorporar una modificación en este texto en el mismo sentido de la reforma constitucional propuesta.

Finalmente, debe señalarse que el reconocimiento de esta competencia al Poder Judicial implica la aprobación de normas de rango reglamentario que regulen el procedimiento que corresponde seguir internamente en la entidad para identificar y seleccionar los casos por los cuales se interpondrá demanda de inconstitucionalidad; facultad regulatoria que sólo compete al propio Poder Judicial.

Lima 26 de agosto de 2016