



Este artículo se encuentra disponible en acceso abierto bajo la licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License.

This article is available in open access under the Creative Commons Attribution 4.0 International License.

LA CIUDADANÍA Y EL CONTROL NORMATIVO: LAS DEMANDAS DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTAS POR LOS CIUDADANOS ENTRE LOS AÑOS 2013 Y 2018

Citizenship and regulatory control: Unconstitutionality lawsuits filed by citizens between 2013 and 2018

DANTE PAIVA GOYBURU

Universidad Nacional Mayor de San Marcos
(Lima, Perú)

Contacto: dpaivag@unmsm.edu.pe
<https://orcid.org/0000-0001-9140-6580>

RESUMEN

El presente trabajo ofrece una evaluación de la participación de la ciudadanía organizada en el control concentrado de constitucionalidad de las normas, a partir de las demandas planteadas por los ciudadanos y el resultado obtenido en los fallos. Puede apreciarse que la comunidad ha sido muy activa al reclamar la inconstitucionalidad de diversas normas en los niveles municipal y nacional. Como tal, la perspectiva que se brinda ayuda a conocer mejor las inquietudes que motivan a los ciudadanos en su búsqueda de justicia constitucional.

Palabras claves: inconstitucionalidad; ciudadanía; Tribunal Constitucional.

ABSTRACT

This paper offers an evaluation of citizen participation in the concentrated control of the constitutionality of norms, based on the claims brought by citizens and the result obtained in the rulings. It can be seen that the community has been very active in claiming the unconstitutionality of various norms at the municipal and national levels. As such, the perspective provided helps to better understand the concerns that motivate citizens in their quest for constitutional justice.

Keywords: unconstitutionality; citizenship; Constitutional Court.

Recibido: 19/09/2021 Aceptado: 05/11/2021 Publicado: 10/12/2021

1. INTRODUCCIÓN

En el año 2015, el Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional, bajo la dirección del Dr. Carlos Ramos Núñez, publicó el libro *El proceso de inconstitucionalidad en la jurisprudencia (1996-2014)*. La redacción de este volumen estuvo a cargo de la Comisión de Procesos de Inconstitucionalidad y Competenciales del Tribunal Constitucional, específicamente de Víctorhugo Montoya Chávez, con el apoyo de Carlos Quispe Astoquilca y Evelyn Chilo Gutiérrez.

Este libro es importante porque recopila los autos y las sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional recaídos en numerosos procesos de inconstitucionalidad desde 1996 hasta el 2014. A partir de la jurisprudencia analizada, expone una perspectiva amplia y actualizada sobre las implicancias procedimentales del proceso de inconstitucionalidad.

Como señalamos en nuestra tesis doctoral (Paiva, 2017), gracias a dicha publicación, tenemos

una jurisprudencia ordenada y uniforme [respecto a los] procesos de inconstitucionalidad, lo cual permite ilustrar, con suma didáctica, a los jueces constitucionales y a los legisladores sobre el desarrollo de este proceso constitucional, [otorgándoles la] oportunidad [de reflexionar para] enriquecerlo y perfeccionarlo, dada su incidencia notable en la institucionalidad y la vida democrática del país (p. 229).

A su vez, el libro tiene un aspecto sustancial, poco frecuente en las obras de carácter jurídico: expone, mediante diversos gráficos y estadísticas, los resultados generados en la atención y el conocimiento de las demandas de inconstitucionalidad por parte del supremo intérprete de la Constitución.

En este sentido, tomando como referencia la obra expuesta, y a manera de complemento, en la presente investigación abordamos la jurisprudencia recaída en las demandas de inconstitucionalidad interpuestas desde el año 2013 y el primer trimestre de 2018, centrándonos en las que fueron presentadas por los ciudadanos en la forma prevista en la Constitución Política del Perú de 1993.

2. EL PROCESO DE INCONSTITUCIONALIDAD

2.1. CONCEPTO

Los procesos constitucionales, que son siete, según el Código Procesal Constitucional, se clasifican en procesos de tutela de derechos (procesos de *habeas corpus*, amparo, *habeas data* y cumplimiento), procesos de control normativo (procesos de acción popular, y de inconstitucionalidad) y el proceso de conflicto competencial (proceso competencial).

Los procesos de control normativo buscan la protección jurídica de la primacía de la Constitución respecto a las leyes o las normas con rango de ley (artículo 51 de la norma fundamental), para el proceso

de inconstitucionalidad; mientras que la primacía de la Constitución y la ley respecto a las normas de rango inferior a la ley corresponde al proceso de acción popular. Sin perjuicio de ello, en ambos procesos, es el principio de jerarquía de las normas de nuestro sistema jurídico el que tutela bajo la jurisdicción constitucional.

Para comprender el proceso de inconstitucionalidad debemos revisar la obra de Hans Kelsen (2017). En su célebre estudio «La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)», respecto al control de constitucionalidad, señaló lo siguiente:

El órgano legislativo se considera en la realidad como un libre creador del Derecho y no como un órgano de aplicación del Derecho vinculado a la Constitución, no obstante que lo está, teóricamente, bien que en una medida relativamente reducida.

No es pues el Parlamento mismo con quien se puede contar para realizar su subordinación a la Constitución. Es un órgano diferente a él, independiente de él, y por consiguiente, también de cualquier otra autoridad estatal, al que es necesario encargar la anulación de los actos inconstitucionales —esto es, a una jurisdicción o Tribunal Constitucional— (p. 72).

Basándonos en la Constitución y el Código Procesal Constitucional, observamos que este proceso es una garantía constitucional por la cual se ejerce control normativo concentrado, cuya finalidad es la defensa de la Constitución frente a las infracciones de normas con rango de ley contra su jerarquía normativa.

2.2. IMPORTANCIA DEL PROCESO DE INCONSTITUCIONALIDAD

El sistema jurídico de un Estado social y democrático de derecho debe ser capaz de proporcionar seguridad jurídica a la ciudadanía, fomentando confianza en las instituciones del gobierno, dado que ella es indispensable en el desarrollo del país. Un aspecto que contribuye a la seguridad jurídica es que las normas legales sean emitidas en observancia con lo previsto en la Constitución, norma fundamental y suprema, tanto en la forma como en el fondo.

Precisamente, un criterio que debe tomarse en cuenta relativo a lo señalado en el párrafo anterior es el de presunción de constitucionalidad de las normas, el cual ha sido expuesto por el Tribunal Constitucional en los términos siguientes:

es posible que el principio de la presunción de constitucionalidad de las leyes aprobadas por el Congreso de la República pueda fundamentarse, [si fueron] expedidas por un órgano democrático y [según el] procedimiento establecido, en tanto expresión directa del principio político de soberanía popular y del principio jurídico de la soberanía constitucional antes enunciados.

Esta presunción cuenta con un grado superior o reforzado de legitimidad en caso [de] que la ley aprobada sea una de reforma constitucional, siempre que hubiese sido dictada por el poder constituyente instituido del que goza el Congreso nacional, en este caso a través del poder de reforma constitucional establecido en el artículo 206 de la Constitución¹.

A su vez, es pertinente enfatizar el principio de supremacía de la Constitución, previsto en el artículo 51 de la Constitución Política vigente y que el Tribunal Constitucional (2006) ha considerado en estos términos:

el referido artículo afirma los principios de supremacía constitucional que supone una normatividad supra —la Constitución— encargada de consignar la regulación normativa básica de la cual emana la validez de todo el ordenamiento legal de la sociedad política. [...] no existe ni puede existir jurídicamente una voluntad superior a la Constitución.

[Ella] es una especie de super ley, de *norma normarum*, que ocupa el vértice de la pirámide normativa (STC Expediente n.º 047-2004-AI/TC, f. j. 55).

1 Véase la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional, recaída en los Expedientes n.ºs 050 y 051-2004-AI/TC, 004, 007 y 009-2005-PI/TC, f. j. 6.

No obstante, dentro de los mecanismos de pesos y contrapesos que rigen a los entes constitucionales autónomos, el constituyente peruano incorporó a la acción de inconstitucionalidad como un elemento de control sobre las normas con rango de ley emitidas por los órganos correspondientes, siendo normas de alcance general, pero de jerarquía inferior a la Constitución, la cual es la norma suprema y debe ser tutelada frente a toda infracción por parte de normas de un rango inferior.

Sobre la importancia y la particularidad de este proceso, así como del papel que juega el Tribunal Constitucional, la instancia única que conoce este tipo de demandas conforme a lo prescrito en el artículo 202 de la Constitución Política del Perú, Figueroa Gutarra (2013) señala:

En ningún otro tipo de proceso se expresa este nivel de control, pues no solo identifica un rol de legislador negativo[,] sino que va más allá e individualiza la potestad de reinterpretar tanto las normas con rango de ley como la Constitución misma, un fenómeno que, desde la perspectiva kelseniana de las formulaciones normativas, antes no pudo tener lugar (p. 201).

2.3. LEGITIMIDAD PARA INTERPONER LA DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD

En la Constitución de 1979, que incorporó la acción de inconstitucionalidad en nuestro sistema jurídico, se estableció que tenían legitimidad para interponerla el presidente de la república y el fiscal de la nación, así como la Corte Suprema, 60 diputados, 20 senadores y 50 000 ciudadanos cuyas firmas estén comprobadas por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) (artículo 19).

Durante el debate de la Asamblea Constituyente (1979), el tema de la legitimidad de la ciudadanía para el ejercicio de esta acción permitió exponer una serie de ideas y concepciones en torno a la sociedad peruana de aquel entonces. Los *Diarios de los Debates* nos facilitan tener un testimonio directo de los argumentos formulados, como se puede leer a continuación:

El señor C[Á]CERES VEL[Á]SQUEZ (Roger).- [...]

En cuanto a los ciudadanos, cincuenta mil, parece excesivo, tal vez inalcanzable; nunca llegaría a cumplirse este número tan elevado. Veinticinco mil me parece más que suficiente.

El señor CHIRINOS SOTO (Francisco).- [...]. Y cincuenta mil ciudadanos, en un país que tiene seis o siete millones de ciudadanos, es una cifra realmente mínima; y las demás instancias van de por sí,

De manera [que], señor Presidente, propongo que se someta al voto.

El señor MALPICA.- Yo encontraría totalmente lógico el planteamiento del señor Chirinos Soto, pero hay algo que me preocupa y que me gustaría se me explicara.

El Tribunal Constitucional no solamente se va a ocupar de la inconstitucionalidad de las leyes[,] sino también de decretos a nivel municipal. La mayoría de los municipios del país no tienen sino mil ciudadanos, entonces no habría manera [de] que el acto inconstitucional de un municipio pueda ser atendido por este tribunal, porque no hay cincuenta mil ciudadanos facultados, y ni el Presidente de la República ni el Fiscal de la Nación van a ver esto.

El señor VALLE-RIESTRA.- Señor Malpica: Acuérdesse que la misión del Fiscal de la Nación es la de defensor del pueblo. Ahora el Fiscal de la Nación puede hacer suya ésta.

[...]

El señor ALAYZA GRUNDY.- Es para decir[,] señor, que cualquier persona individual, cualquier persona jurídica, cualquier región, cualquier municipio si tiene un problema de estos[,] hace el planteamiento correspondiente al Fiscal de la Nación para que éste a su vez lleve la acción. Pero la acción como tal le corresponde sólo al Fiscal.

Eso debemos dejarlo bien claramente entendido y asentado en las actas para que todo el mundo sepa cuáles son las vías de trabajo (pp. 581-582).

Podemos apreciar que, desde la incorporación de la acción de inconstitucionalidad en el derecho peruano, estuvo previsto darle legitimidad activa a la ciudadanía con un número calificado de firmas; sin embargo, uno de los aspectos que generó controversias era la cantidad de adherentes a las demandas, sobre todo para zonas donde había escasa población. Para este último punto específico, se consideró que los ciudadanos de pequeñas circunscripciones acudiesen al fiscal de la nación, quien asumía entonces las funciones de defensor del pueblo, para que interponga las demandas que las pequeñas comunidades estaban limitadas de presentar.

La Constitución de 1993 conservó la acción de inconstitucionalidad, estableciendo que sería interpuesta contra normas con rango de ley; no obstante, en el ámbito de aquellos con legitimidad para interponerla, se dieron cambios, incluyendo la fórmula respecto de los ciudadanos. A propósito de ello, es ilustrativo lo expuesto por Flores-Aráoz en el seno del debate constituyente:

Se me había sugerido que para lo nacional debiera ser diez mil, para lo regional cinco mil y para lo municipal dos mil. Yo voy más allá. La experiencia nos ha demostrado que[,] cuando hemos dado este tipo de indicativos[,] el tiempo ha desbordado a la norma. [...] (Congreso de la República, 1998, p. 1990).

A partir de ello, la legitimidad para interponer las demandas de inconstitucionalidad fue asignada por el constituyente de la actual carta fundamental, conforme con lo siguiente: además del presidente, el fiscal de la nación y el defensor del pueblo, pueden interponer la acción de inconstitucionalidad el 25 % del «número legal de congresistas», 5000 ciudadanos cuyas firmas sean aprobadas por el JNE, los presidentes regionales y municipales (con acuerdo del Consejo de Coordinación Regional o su Consejo competente, respectivamente), y los colegios profesionales «en materias de su especialidad» (artículo 203).

Es pertinente señalar que, mediante la Ley n.º 30651, publicada el 20 de agosto de 2017 en el diario oficial *El Peruano*, se reformó el artículo 203 de la Constitución, incorporándose al presidente del

Poder Judicial como legitimado para interponer la demanda de acción de inconstitucionalidad, como lo contemplaba la carta magna de 1979, siempre que sea por acuerdo de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia.

Comparando lo dispuesto en la Constitución actual con la de 1979, se observa una notable reducción en la cantidad de adherentes ciudadanos para la interposición de una demanda de inconstitucionalidad, y para el caso de las pequeñas localidades de provincias y distritos, se contempló la fórmula del 1 % de sus habitantes, facilitando el control de constitucionalidad de las normas en esos niveles.

El constituyente ha realizado una calificación muy minuciosa, confiriendo la legitimidad para acusar de inconstitucional a una norma a los entes de mayor jerarquía dentro de los tres niveles de gobierno: central (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial), regional (gobernadores regionales) y local (alcaldes provinciales); a dos organismos constitucionales autónomos (Ministerio Público y Defensoría del Pueblo); a los profesionales agremiados en los Colegios respectivos, sobre normas de su especialidad y también a la ciudadanía, la cual debe actuar en un número calificado de adherentes a la demanda.

Respecto de las demandas de inconstitucionalidad interpuestas por la ciudadanía, advertimos que estas han sido muy frecuentes, e incluso han incidido sobre temas decisivos. Sobre el particular se ha reflexionado con estas palabras:

El empleo que los ciudadanos peruanos han hecho de su legitimidad para presentar una demanda de inconstitucionalidad es motivo suficiente para plantear como tema a debatir la posibilidad de favorecer aún más la iniciativa ciudadana en relación a este tema. Esto puede implicar la reducción del número de firmas necesarias o la incorporación de una legitimidad popular, es decir, que cualquier ciudadano pueda presentar una demanda de inconstitucionalidad (Huerta Guerrero, 2015, pp. 854-855).

3. LAS DEMANDAS INTERPUESTAS ENTRE LOS AÑOS 2013 Y 2018

Para efectos de la presente investigación, consideramos las demandas de inconstitucionalidad interpuestas por la ciudadanía entre los años 2013 y 2018. Previamente, corresponde anotar la totalidad de demandas de inconstitucionalidad que se han interpuesto durante el periodo señalado, lo cual se registra en la tabla siguiente:

Tabla 1

Demandas de inconstitucionalidad interpuestas por año (2013-2018)

Años	Cantidad de demandas presentadas
2013	25
2014	26
2015	22
2016	10
2017	13 ²
2018 ³	5

Fuente: Elaboración propia.

Como puede notarse, entre enero de 2013 y el primer trimestre de 2018 se han interpuesto un total de 101 demandas de inconstitucionalidad, siendo el 2014 el periodo en el cual se presentó la mayor cantidad: 26.

Ahora bien, respecto de las demandas que fueron interpuestas por la ciudadanía, estas son graficadas en la tabla que consignamos a continuación:

2 De acuerdo con la información del Tribunal Constitucional, contenida en su página web, hubo 14 expedientes, pero el n.º 0009-2017 no tiene detalle de demandante, norma impugnada ni demandado.

3 Al 28 de marzo de 2018, último día hábil del mes.

Tabla 2

Demandas interpuestas por los ciudadanos entre 2013 y 2018

n.º	Exp. n.º	Demandante	Demandado	Normas demandadas
1	00009-2013-AI	13 779 ciudadanos	Congreso de la República	Artículos: 20, 25, 29, 38, 40 literal H, 56, 71 literal A. A. 9, y 78, Primera y Segunda Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley n.º 29944. Ley de Reforma Magisterial.
2	00010-2013-AI	14 738 ciudadanos	Congreso de la República	Artículos 11, 12, 44, 47, 48.e, 49.h, 49.i y 55 al 57, así como contra la Primera Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley n.º 29944. Ley de Reforma Magisterial.
3	00013-2013-AI	16 820 ciudadanos	Congreso de la República	Artículos 2.d, 16, 20, 23, 30, 41.d, 43 y 53.d, así como contra la Cuarta Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley n.º 29944. Ley de Reforma Magisterial.
4	00017-2013-AI	Más de 5000 ciudadanos	Congreso de la República	Ley n.º 29944 de la Reforma Magisterial, y la Ley n.º 29988.
5	00023-2013-AI	5127 ciudadanos	Congreso de la República	Artículo 6 y el primer párrafo de la Quincuagésima Octava Disposición Complementaria y Final de la Ley n.º 29951. Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013.
6	00024-2013-AI	3702 ciudadanos	Municipalidad Distrital de Carabayllo	Ordenanza Municipal n.º 279/MDC.
7	00025-2013-AI	14 512 ciudadanos	Congreso de la República	Artículos 3.e, 14, 31.2, 40, 42, 43.e, 44.b, 45.2, 49.k, 49.l y 60.1, así como contra la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley n.º 30057 de Servicio Civil.
8	00009-2014-AI	5050 ciudadanos	Congreso de la República	Artículo 5 de la Ley n.º 29720. Ley que promueve las emisiones de valores mobiliarios y fortalece el Mercado de Capitales.
9	00010-2014-AI	5385 ciudadanos	Congreso de la República	Ley n.º 29947. Ley de protección de la economía familiar respecto del pago de pensiones en institutos, escuelas superiores, universidades y escuelas de post grados públicos y privados.
10	00012-2014-AI	Más de 5000 ciudadanos	Congreso de la República	Septuagésima Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley n.º 30114, de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014.

11	00015-2014-AI	391 ciudadanos	Municipalidad Provincial de Huaylas (Áncash)	Ordenanza Municipal n.º 017-2013-MPH-CZ.
12	00017-2014-AI	8205 ciudadanos	Congreso de la República	Ley n.º 30057. Ley del Servicio Civil.
13	00018-2014-AI	6069 ciudadanos	Congreso de la República	Ley n.º 30157. Ley de las organizaciones de usuarios de agua.
14	00023-2014-AI	8411 ciudadanos	Congreso de la República	Artículos 1, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 19, 20, 22, 27, 39, 40, 57, 59, 61, 66, 76, 96, 115, 121, 125, 126, 131, y las Disposiciones Complementarias Transitorias Primera, Cuarta, Sexta y Décima de la Ley n.º 30220. Ley Universitaria.
15	00026-2014-AI	5326 ciudadanos	Congreso de la República	Sexagésima Segunda Disposición Final de la Ley n.º 29289. Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2009.
16	00007-2015-AI	6453 ciudadanos	Congreso de la República	Artículos 8, 11, 12, 13, 14, 15.1 al 15.7, 15.10, 39, 40 y 84 de la Ley n.º 30220. Ley Universitaria.
17	00008-2015-AI	5229 ciudadanos	Congreso de la República	Artículos 1, 4.a, Primera y Segunda Disposición Complementaria Transitoria de la Ley n.º 29620. Ley que crea la Universidad Nacional Intercultural de Quillabamba.
18	00009-2015-AI	6000 ciudadanos	Congreso de la República	Artículos 1 al 7, 9, 10, 13 al 17, 19 al 31, 34 al 38 y las Disposiciones Complementarias Finales Segunda (primer párrafo), Tercera, Quinta (segundo párrafo) Octava y Novena del Decreto Legislativo n.º 1133. Ley que establece el ordenamiento definitivo del Régimen de Pensiones del Personal Militar y Policial.
19	00011-2015-AI	5068 ciudadanos	Congreso de la República	Artículo 3 de la Ley n.º 30190, que modifica el Decreto Legislativo n.º 1059. Ley General de Sanidad Agraria.
20	00012-2015-AI	6346 ciudadanos	Congreso de la República	Ley n.º 30230. Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país.
21	00013-2015-AI	6615 ciudadanos	Congreso de la República	Artículo I del Título Preliminar y del literal e) del artículo 1 de la Ley n.º 30057. Ley del Servicio Civil.

22	00016-2015-AI	5238 ciudadanos	Poder Ejecutivo	Decreto de Urgencia n.º 062-2009.
23	00018-2015-AI	8592 ciudadanos	Congreso de la República	Artículo 5 y parte del segundo párrafo de la Primera Disposición Complementaria y modificatoria de la Ley n.º 30313. Ley de oposición al procedimiento de inscripción registral en trámite y cancelación del asiento registral por suplantación de identidad o falsificación de documentación.
24	00019-2015-AI	16 551 ciudadanos	Poder Ejecutivo	Decreto Legislativo n.º 1100, que regula la interdicción de la minería ilegal en toda la república y establece medidas complementarias; y contra el Decreto Legislativo n.º 1105, que establece disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal.
25	00022-2015-AI	7690 ciudadanos	Congreso de la República	Artículos 2.c, 6 y 18, y por omisión relativa de la Ley n.º 30003. Ley que regula el Régimen Especial de Seguridad Social para los Trabajadores y Pensionistas Pesqueros.
26	00001-2016-AI	661 ciudadanos	Municipalidad Distrital de La Perla	Ordenanzas Municipales n.ºs 009-2010-MDLP, 010-2010-MDLP, 004-2011-MDLP, 006-2011-MDLP, 019-2011-MDLP, 004-2012-MDLP, 014-2012-MDLP, 017-2012-MDLP, 002-2013-MDLP, 011-2013-MDLP, 015-2013-MDLP, 002-2014-MDLP, 014-2014-MDLP, 003-2015-MDLP y 004-2015-MDLP.
27	00002-2016-AI	6000 ciudadanos	Poder Ejecutivo	Decreto Legislativo n.º 1132.
28	00008-2016-AI	5186 ciudadanos	Poder Ejecutivo	Decretos Legislativos n.ºs 1132 y 1133.
29	00010-2016-AI	2734 ciudadanos	Municipalidad Distrital de Santa Anita	Ordenanza Municipal n.º 0186/MDSA.
30	00008-2017-AI	7181 ciudadanos	Congreso de la República	Septuagésima Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley n.º 30114. Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014.
31	00013-2017-AI	1070 ciudadanos	Municipalidad Distrital de Lince	Ordenanza Municipal n.º 376-2016-MD.
32	00003-2018-AI	8409 ciudadanos	Poder Ejecutivo	Decreto de Urgencia n.º 012-2017.

Fuente: Elaboración propia.

De lo expuesto en la tabla observamos que durante el periodo de estudio han sido interpuestas 32 demandas de inconstitucionalidad por los ciudadanos, lo cual equivale al 30 % del total de procesos iniciados.

Asimismo, puede notarse que el principal demandado ha sido el Congreso de la República, el cual ha sido recurrido en 22 ocasiones. De esta cifra, podemos concluir preliminarmente que las actuaciones del Poder Legislativo son continuamente evaluadas por la ciudadanía y, frente a algún vicio que se percibe, se interpone la demanda para ejercer el control normativo en la jurisdicción constitucional.

4. ESTADO ACTUAL DE LAS DEMANDAS INTERPUESTAS

Conforme a lo previsto en el artículo 100 del Código Procesal Constitucional, el plazo prescriptorio de la demanda de inconstitucionalidad es de 6 años (6 meses para el caso de los tratados). Así, se tiene un periodo sumamente amplio para analizar si una norma en particular, que ha tenido plenos efectos, incurre en infracción a la Constitución en la forma o el fondo.

No obstante, en caso de normas muy polémicas o mediáticas, como han sido la Ley n.º 30057 (Ley del Servicio Civil) y la Ley n.º 30220 (Ley Universitaria), por mencionar algunos casos, puede advertirse que han sido sujetas de demanda a las pocas semanas de haber entrado en vigencia. Cabe subrayar que si bien su aplicación resultaba válida, el haber sido sometidas a la jurisdicción constitucional generaba reservas sobre si su vigencia sería permanente; por este motivo, surgía cierta inseguridad sobre el futuro de la norma dentro del sistema jurídico peruano.

En este sentido, resulta propicio para nuestro estudio evaluar lo sucedido con las demandas de inconstitucionalidad que se han interpuesto en el periodo establecido; por ello, en la siguiente tabla describiremos la audiencia de vista de la causa y la emisión del fallo correspondiente por parte del Tribunal Constitucional:

Tabla 3

Estado de las demandas interpuestas por la ciudadanía

n.º	Exp. n.º	Fecha de vista de la causa	Situación al 28 de marzo de 2018
1	00009-2013-AI	21 de enero y 31 de octubre de 2014	Acumulado con los Expedientes n.ºs 0021-2012-PI/TC, 0008-2013-PI/TC, 0010-2013-PI/TC y 0013-2013-PI/TC. Sentencia publicada el 21 de abril de 2015. Se declaró fundada en parte la demanda.
2	00010-2013-AI	21 de enero y 31 de octubre de 2014	Acumulado con los Expedientes n.ºs 0021-2012-PI/TC, 0008-2013-PI/TC, 00009-2013-PI/TC y 0013-2013-PI/TC. Sentencia publicada el 21 de abril de 2015. Se declaró fundada en parte la demanda.
3	00013-2013-AI	21 de enero y 31 de octubre de 2014	Acumulado con los Expedientes n.ºs 0021-2012-PI/TC, 0008-2013-PI/TC, 00009-2013-PI/TC y 0010-2013-PI/TC. Sentencia publicada el 21 de abril de 2015. Se declaró fundada en parte la demanda.
4	00017-2013-AI	No se programó fecha.	Sentencia publicada el 4 de abril de 2014. Se declaró improcedente la demanda.
5	00023-2013-AI	27 de agosto de 2014	Acumulado con los Expedientes n.ºs 0003-2013-PI/TC y 00004-2013-PI/TC. Sentencia publicada el 14 de septiembre de 2015. Se declaró fundada en parte la demanda.
6	00024-2013-AI	27 de marzo de 2015	Sentencia publicada el 26 de octubre de 2016. Se declaró fundada la demanda.
7	00025-2013-AI	28 de noviembre de 2014	Acumulado con los Expedientes n.ºs 0003-2014-PI/TC, 00008-2014-PI/TC y 00017-2014-PI/TC. Sentencia publicada el 26 de abril de 2016. Se declaró fundada en parte la demanda.
8	00009-2014-AI	24 de abril de 2015	Sentencia publicada el 5 de abril de 2016. Se declaró fundada la demanda.
9	00010-2014-AI	27 de marzo de 2015	Sentencia publicada el 18 de marzo de 2016. Se declaró infundada la demanda.
10	00012-2014-AI	31 de octubre de 2014	Sentencia publicada el 10 de diciembre de 2014. Se declaró fundada en parte la demanda.

11	00015-2014-AI	29 de enero de 2016	No se ha emitido sentencia.
12	00017-2014-AI	28 de noviembre de 2014	Acumulado con los Expedientes n.ºs 00025-2013-PI/TC, 0003-2014-PI/TC y 00008-2014-PI/TC. Sentencia publicada el 26 de abril de 2016. Se declaró fundada en parte la demanda.
13	00018-2014-AI	24 de abril de 2015	Acumulado con el Expediente n.º 00022-2014-PI/TC. No se ha emitido sentencia.
14	00023-2014-AI	27 de enero de 2017	No se ha emitido sentencia.
15	00026-2014-AI	26 de junio de 2015	No se ha emitido sentencia.
16	00007-2015-AI	17 de julio de 2015	Acumulado con los Expedientes n.ºs 00014-2014-PI/TC, 00016-2014-PI/TC y 00019-2014-PI/TC. Sentencia publicada el 12 de noviembre de 2015. Se declaró infundada la demanda.
17	00008-2015-AI	13 de agosto de 2015	No se ha emitido sentencia.
18	00009-2015-AI	21 de octubre de 2016	No se ha emitido sentencia.
19	00011-2015-AI	1 de abril de 2016	No se ha emitido sentencia.
20	00012-2015-AI	27 de enero de 2017	Acumulado con el Expediente n.º 0003-2015-PI/TC. No se ha emitido sentencia.
21	00013-2015-AI	No se programó fecha.	Se declaró inadmisibile mediante auto emitido el 26 de abril de 2016.
22	00016-2015-AI	No se programó fecha.	Se declaró improcedente mediante auto emitido el 24 de mayo de 2016.
23	00018-2015-AI	No se programó fecha.	Se declaró inadmisibile mediante auto emitido el 20 de marzo de 2017.
24	00019-2015-AI	24 de marzo de 2017	No se ha emitido sentencia.
25	00022-2015-AI	23 de septiembre de 2016	No se ha emitido sentencia.
26	00001-2016-AI	25 de mayo de 2017	No se ha emitido sentencia.
27	00002-2016-AI	23 de septiembre de 2016	No se ha emitido sentencia.

28	00008-2016-AI	20 de octubre de 2017	No se ha emitido sentencia.
29	00010-2016-AI	No se ha programado.	No se ha emitido sentencia.
30	00008-2017-AI	17 de noviembre de 2017.	No se ha emitido sentencia.
31	00013-2017-AI	No se ha programado.	No se ha emitido sentencia.
32	00003-2018-AI	No se ha programado.	No se ha evaluado su admisibilidad aún.

Fuente: Elaboración propia.

Podemos resumir la información expuesta en la anterior tabla enfatizando los datos siguientes: de las 32 demandas interpuestas, 11 tienen sentencias que se pronuncian sobre el fondo, 2 fueron declaradas improcedentes, 2 fueron inadmisibles y 17 están pendientes de pronunciamiento.

En el caso de las sentencias que se pronuncian sobre el fondo, en 9 casos hemos tenido demandas fundadas (en todo o parte), por lo que se ha declarado la inconstitucionalidad de normas de carácter general.

En relación con el tiempo de atención de las demandas, debe tenerse en cuenta la carga procesal que presenta el Tribunal Constitucional (2016), especialmente cuando las demandas de inconstitucionalidad exigen la participación del Pleno y, frente a ello, es necesario efectuar sesiones prolongadas y audiencias con diversos actores políticos y civiles.

Al respecto, es propicio señalar que estando de por medio una situación que incide en la seguridad jurídica, como es la interposición de una demanda de inconstitucionalidad, debe darse la mayor prioridad a la atención del caso y la emisión del fallo respectivo. No obstante, puede notarse que en los casos que forman parte del periodo estudiado se han acumulado demandas, lo que conllevó a un mayor tiempo para la atención de los expedientes por parte del supremo intérprete.

Sin perjuicio de ello, en el artículo 108 del Código Procesal Constitucional se ha previsto el plazo de treinta días posteriores a la vista de la causa para que el Tribunal emita la sentencia respectiva. No obstante, de lo expuesto en la tabla 3 claramente se advierte que las sentencias han sido emitidas en plazos mucho mayores a los dispuestos en el Código.

Con relación a lo afirmado, no pretendemos hacer un reclamo contra el trabajo que se realiza, que de por sí es sumamente complejo, ya que la decisión puede tener un impacto no solo en el ámbito jurídico, sino también en los derechos de la ciudadanía y las políticas públicas. En ese sentido, los magistrados a cargo de resolver este tipo de procesos tienen una responsabilidad con los aspectos funcionales, así como con la democracia y el Estado de derecho.

Considerando todo esto, es necesario que las demandas de inconstitucionalidad sean atendidas con la urgencia debida y, si para ello se requiere replantear el método de trabajo o solicitar mayores recursos, entre otras acciones, pues deben ser efectuadas prontamente, en aras de la seguridad jurídica que proporciona una demanda atendida oportunamente. Recordemos la frase de Séneca: «Nada se parece tanto a la injusticia como la justicia tardía».

5. CONCLUSIONES

La estadística que presentamos nos acerca más directamente a la situación actual de la participación de la ciudadanía en el control normativo y nos permite identificar logros importantes en la jurisdicción constitucional, pero también algunos problemas.

En esa línea, podemos resumir los principales hallazgos que resultan de nuestra estadística en una serie de conclusiones que esperamos sean consideradas positivamente.

La participación de la ciudadanía en la acción de inconstitucionalidad ha estado contemplada desde la incorporación del control concentrado en nuestro sistema jurídico.

La Constitución de 1993 brindó mayores facilidades para que la ciudadanía pudiera participar del control normativo mediante la demanda de inconstitucionalidad, reduciendo el número de firmas necesarias para su interposición y estableciendo condiciones especiales para el caso de normas de carácter regional y local.

En el periodo comprendido desde el año 2013 y el primer trimestre de 2018, la ciudadanía ha sido muy activa en la interposición de demandas de inconstitucionalidad y ha logrado obtener sentencias estimativas, lo cual evidencia efectividad en sus acciones ante la jurisdicción constitucional.

En casos mediáticos, el Tribunal Constitucional ha procurado integrar demandas provenientes por diferentes actores y emitir fallos en el plazo que le ha resultado más breve, de modo que se han respetado los principios de economía y celeridad procesal.

A pesar de la elevada carga procesal del Tribunal Constitucional, puede advertirse que se hacen los mayores esfuerzos para atender con prontitud las demandas de inconstitucionalidad que interpone la ciudadanía. No obstante, existen algunos expedientes cuyos fallos todavía están pendientes de emisión desde el 2014; dicho plazo puede afectar la percepción de la ciudadanía sobre la importancia que se da a la atención de sus demandas.

REFERENCIAS

- Asamblea Constituyente. (1979a). *Constitución Política del Perú*. Imprenta del Ministerio de Economía y Finanzas. <https://www.congreso.gob.pe/Docs/biblioteca/Constitucion/047817/index.html>
- Asamblea Constituyente. (1979b). *Diario de los Debates de la Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente 1978-1979* (t. 7). Congreso de la República.
- Congreso Constituyente Democrático. (1993). *Constitución Política del Perú*. Editora Perú. <https://www.congreso.gob.pe/Docs/biblioteca/Constitucion/019360/index.html>

- Congreso de la República. (1998). *Debate Constitucional Pleno-1993* (t. 3). Diario de los Debates. Congreso de la República. <https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/diariodebates/debate-constitucional/1993/tomo3/index.html#p=3>
- Congreso de la República. (2004). *Ley n.º 28237. Código Procesal Constitucional*. <https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2021/05/Codigo-Procesal-Constitucional-TC.pdf>
- Figuroa Gutarra, E. (2013). El proceso de inconstitucionalidad. Desarrollo, límites y retos. *Pensamiento Constitucional*, 188(18), 199-222. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamiento-constitucional/article/view/8954>
- Huerta Guerrero, L. A. (2015). El proceso de inconstitucionalidad en el Perú: Reflexiones a partir del Código Procesal Constitucional y la experiencia reciente. En J. F. Palomino Manchego (coord.), *El derecho procesal constitucional peruano. Estudios en homenaje a Domingo García Belaunde* (2.ª ed., t. 2, pp. 839-884). Fondo Editorial de la Universidad Inca Garcilaso de la Vega.
- Kelsen, H. (2017). La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional). En *Sobre la jurisdicción constitucional* (pp. 49-116). Edición al cuidado de Domingo García Belaunde. Fondo Editorial de la Universidad Inca Garcilaso de la Vega; Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (sección peruana); Asociación Peruana de Derecho Constitucional; Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional; Colegio de Abogados de Lima; Cuadernos del Rectorado n.º 28.
- Paiva, D. (2017). *Del movimiento constitucional peruano a la Escuela Peruana de Derecho Constitucional* [Tesis doctoral, Universidad Nacional Mayor de San Marcos]. *Cybertesis UNMSM*. <https://cybertesis.unmsm.edu.pe/handle/20.500.12672/6526?show=full>
- Ramos Núñez, C. (dir.). (2015). *El proceso de inconstitucionalidad en la jurisprudencia (1996-2014)*. Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional. https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2018/10/El_Proceso_de_Inconstitucionalidad.pdf

Tribunal Constitucional. (2006). *Sentencia. Expediente n.º 047-2004-AI/TC*. Lima: 24 de abril de 2006. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00047-2004-AI.html>

Tribunal Constitucional. (2016). *Memoria Institucional 2016*. <https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2018/09/memoria-2016.pdf>