



EXP. N.° 004-2004-CC/TC

LIMA

PODER JUDICIAL

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 31 días del mes de diciembre de 2004, reunido el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Alva Orlandini, Presidente; Bardelli Lartirigoyen, Vicepresidente; Revoredo Marsano, Gonzales Ojeda y García Toma, pronuncia la siguiente sentencia, con los fundamentos de voto de los magistrados Alva Orlandini, Revoredo Marsano y Gonzales Ojeda

ASUNTO

Demanda de conflicto de competencia interpuesta por el Poder Judicial contra el Poder Ejecutivo.

ANTECEDENTES

Con fecha 20 de octubre de 2004, el Poder Judicial interpone demanda de conflicto de competencia contra el Poder Ejecutivo, aduciendo que éste ha invadido sus competencias en materia presupuestaria al presentar el "Proyecto de Ley Anual del Presupuesto del Sector Público para el año 2005" al Congreso de la República excluyendo el monto total que presentó el Poder Judicial conforme al artículo 145° de la Constitución.

Manifiesta que el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, con fecha 15 de julio de 2004, aprobó el proyecto de presupuesto del Poder Judicial para el año fiscal 2005 con dos componentes: a) el presupuesto realizado según las especificaciones de la Directiva N.° 011-2004-EF/76.01, por 638,595,000.00 nuevos soles y b) una demanda adicional de recursos financieros necesarios para atender otros gastos institucionales, ascendentes a la suma de 354,407,826 nuevos soles; que, con fecha 26 de agosto de 2004, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial confirmó la aprobación del referido presupuesto, que ascendió a 993,002,826 nuevos soles; y que, el 27 de agosto de 2004, el Poder Judicial solicitó al Presidente del Consejo de Ministros que remita dicho presupuesto al Congreso de la República.

Asimismo refiere que, el 30 de agosto de 2004, el Poder Ejecutivo presentó ante el Congreso de la República el "Proyecto de Ley Anual de Presupuesto del Sector Público para el año 2005" (P/L N.° 11290/2004-PE), en el cual, atribuyéndose una competencia que no le corresponde, decidió no incluir el proyecto



presentado por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, reemplazándolo por un proyecto distinto, ascendente a 645,306,905.00 nuevos soles.

Por otro lado, argumenta que el artículo 145° de la Constitución Política vigente estipula que es competencia del Poder Judicial presentar su proyecto de presupuesto al Poder Ejecutivo y sustentarlo ante el Congreso de la República; que el ejercicio de esta competencia requiere que el Poder Ejecutivo incluya en el proyecto de Ley Anual de Presupuesto del Sector Público el proyecto de presupuesto que el Poder Judicial le remite; y que la cuestionable atribución de que el Poder Ejecutivo pueda variar el proyecto del Poder Judicial y presentar al Congreso uno sustituto, conduciría al absurdo de que el Poder Judicial tenga que sustentar ante el Congreso de la República un proyecto ajeno.

Añade que, por obra de la sustitución realizada por el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial se encuentra impedido de ejercer su competencia constitucional consistente en sustentar ante el Congreso de la República su proyecto de presupuesto que asciende a la suma de 993,002,826 nuevos soles. Del mismo modo, expresa que, a diferencia de lo establecido por los artículos 160.°, 162.° y 178.° de la Constitución, el Poder Judicial no se encuentra obligado a sustentar su proyecto de presupuesto ante el Poder Ejecutivo; y que la invasión de la competencia del Poder Judicial significa un agravio a la independencia del Poder Judicial por parte de otro Poder del Estado.

En atención a las consideraciones expuestas, el Poder Judicial solicita al Tribunal Constitucional lo siguiente: a) que reafirme que es competencia del Poder Judicial presentar su proyecto de presupuesto al Poder Ejecutivo; b) que reafirme que es competencia del Poder Judicial sustentar ante el Congreso de la República el proyecto de presupuesto que presentó al Poder Ejecutivo; c) que determine que no es competencia del Poder Ejecutivo modificar el proyecto de presupuesto que le presenta el Poder Judicial; d) que se declare la nulidad de la parte correspondiente al presupuesto del Poder Judicial consignada en el "Proyecto de Ley Anual de Presupuesto del Sector Público para el año 2005" presentado por el Poder Ejecutivo ante el Congreso de la República; y e) que, como consecuencia de la nulidad y de la determinación de la competencia solicitadas, se ordene la inclusión en el "Proyecto de Ley Anual de Presupuesto del Sector Público para el año 2005", del proyecto de presupuesto del Poder Judicial que remitió éste al Poder Ejecutivo el día 27 de agosto de 2004.

Por su parte, el Poder Ejecutivo contesta la demanda expresando que no existe norma constitucional que consagre el principio de autonomía presupuestaria del Poder Judicial, ya que la propuesta del Poder Judicial para que el proyecto de su presupuesto sea incluido sin modificaciones por el Poder Ejecutivo en el proyecto de Presupuesto General del Sector Público que se envía al Congreso, no fue acogido en la Constitución de 1993. Sostiene que en ningún momento del debate en las sesiones plenarias del Congreso Constituyente Democrático se aceptó la



propuesta presentada por el Poder Judicial de que su presupuesto sea enviado al Congreso sin modificaciones.

Afirma que en el proyecto de reforma constitucional del año 2002, el Poder Judicial insiste nuevamente con la propuesta de que su proyecto de presupuesto sea incorporado en sus propios términos en el proyecto de presupuesto del sector público; que la propuesta de la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS) es bastante semejante a las propuestas presentadas por el Poder Judicial en 1993 y en el año 2002; que estas propuestas, todas similares, prueban que las mismas no fueron recogidas en la Constitución de 1993; y que la actual inexistencia de tal intangibilidad prueba que la Constitución de 1993 no obliga al Poder Ejecutivo a incluir, en sus propios términos, el proyecto de presupuesto del Poder Judicial en el Proyecto de Ley Anual de Presupuesto del Sector Público.

Afirma que el Poder Judicial hace una interpretación aislada del artículo 145.° de la Constitución, ya que no toma en cuenta los artículos 77.°, 78.° y 80.° de la misma; que estas normas establecen que corresponde al Presidente de la República enviar al Congreso el proyecto de Ley de Presupuesto, al Ministro de Economía y Finanzas sustentar el pliego de ingresos, que el Presupuesto asigna equitativamente los fondos públicos, y que su programación y ejecución se sujeta a criterios de eficiencia, de necesidades sociales básicas y de descentralización.

Argumenta, asimismo, que detenta la facultad exclusiva y excluyente en la programación y formulación del Proyecto de Ley Anual de Presupuesto del Sector Público; y que las razones de tal afirmación no sólo se amparan en fundamentos históricos, como por ejemplo que las Constituciones de 1823, 1828, 1834, 1920 y 1979 le confieren tal primacía en materia presupuestaria, sino porque el Proyecto de Ley de Presupuesto constituye el medio más adecuado que utiliza el Poder Ejecutivo para determinar cuál es la orientación y la dirección que desarrolla la política económica del país, tomando en cuenta sus necesidades, prioridades y el equilibrio presupuestario.

Del mismo modo, manifiesta que la exclusividad de que goza en la programación y formulación del presupuesto responde a fundamentos constitucionales de la administración financiera peruana, expresados en los siguientes principios reconocidos en la Constitución: administración común de recursos públicos y anualidad (artículo 77.°); anticipación (artículo 80.°); competencia (artículos 102°, inciso 4 y 108°, inciso 17); equilibrio presupuestal (artículo 78° tercer párrafo); especificación (artículo 79.°); especialidad temática (artículo 74.° tercer párrafo); justicia presupuestaria (artículo 77.° segundo párrafo); progresividad de exigencias onerosas (undécima disposición final y transitoria); unidad (artículos 77.° y 192.°); reserva de deuda pública especial (artículo 78.°); y garantía de pago de deuda externa regular (artículo 75.° y 78.°); y que, asimismo, dicha exclusividad se basa en normas legales vigentes. Por tanto, afirma, de la lectura integral y no aislada de los artículos citados se puede



colegir que recae en el Poder Ejecutivo la responsabilidad constitucional de presentar el presupuesto al Congreso de la República, a efectos de que éste se encuentre equilibrado.

Por otro lado, alega que la demanda pretende cuestionar un proyecto de ley, situación no prevista por nuestro sistema constitucional, ya que no existe norma alguna que consagre procesos constitucionales dirigidos a proyectos de leyes; y que en un conflicto de competencias no cabe cuestionar una norma o proyecto con rango de ley, ni mucho menos declarar la nulidad de una parte de esta norma, como pretende el demandante.

Por las consideraciones expuestas, el Poder Ejecutivo solicita que el Tribunal Constitucional declare: a) que el Poder Ejecutivo es competente para presentar ante el Congreso de la República el Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público, empleando en su elaboración criterios de sostenibilidad y coherencia en el gasto público; b) que el Poder Judicial es competente para elaborar su proyecto de presupuesto y remitirlo al Poder Ejecutivo para su incorporación en la Ley Anual de Presupuesto; y c) que no existe conflicto alguno de competencias debido a que el Poder Ejecutivo ha respetado el marco constitucional y la legislación vigente que, sobre materia presupuestaria, se encuentra vigente.

FUNDAMENTOS

1. De manera previa al análisis de fondo sobre el conflicto de competencia que ahora toca resolver, este Colegiado considera conveniente fijar su posición acerca de cuatro temas relevantes en materia constitucional y que se derivan del caso. A saber, la tipología y los efectos de la jurisprudencia constitucional, la naturaleza de la Ley Anual de Presupuesto, los principios constitucionales en materia presupuestaria y las características del presupuesto.

I.- La tipología y los efectos de la jurisprudencia constitucional

2. Sobre este tema, la doctrina ha establecido una doble clasificación: la primera distingue entre sentencias de especie o de principio, y la segunda entre sentencias estimativas o desestimativas. Veámoslas brevemente:

Respecto a la primera clasificación se tiene:

- a) Las sentencias de especie se constituyen por la aplicación simple de las normas constitucionales y demás preceptos del bloque de constitucionalidad a un caso particular y concreto. En este caso, la labor del juez constitucional es meramente "declarativa", ya que se limita a aplicar la norma constitucional o los otros preceptos directamente conectados con ella.



- b) Las sentencias de principio son las que forman la jurisprudencia propiamente dicha, porque interpretan el alcance y sentido de las normas constitucionales, llenan las lagunas y forjan verdaderos precedentes vinculantes.

En cuanto a estas últimas, el Tribunal Constitucional peruano ha dictado diversas sentencias emitidas en los Exps. N.° 0008-2003-AI/TC y N.° 018-2003-AI/TC, que llamaremos “instructivas”, y que se caracterizan por realizar, a partir del caso concreto, un desarrollo jurisprudencial y doctrinario de los temas más importantes en discusión. Este tipo de sentencias se justifican porque tienen como finalidad orientar a los jueces con criterios que puedan utilizar en la interpretación constitucional que realicen en los procesos a su cargo y, además, porque contribuye a que los ciudadanos ejerciten mejor sus derechos.

Con relación a la segunda clasificación, debemos expresar lo siguiente:

A. Las sentencias estimativas

3. Las sentencias estimativas son aquellas que declaran fundada una demanda de inconstitucionalidad. Su consecuencia jurídica específica la eliminación o expulsión de la norma cuestionada del ordenamiento jurídico, mediante una declaración de invalidez constitucional. En dicha hipótesis, la inconstitucionalidad se produce por la colisión entre el texto de una ley o norma con rango de ley y una norma, principio o valor constitucional. Las sentencias estimativas pueden ser de simple anulación, interpretativa propiamente dicha o interpretativas-manipulativas (normativas).

3.1. Las sentencias de simple anulación

En este caso el órgano de control constitucional resuelve dejar sin efecto una parte o la integridad del contenido de un texto. La estimación es parcial cuando se refiere a la fracción de una ley o norma con rango de ley (un artículo, un párrafo, etc.); y, por ende, ratifica la validez constitucional de las restantes disposiciones contenidas en el texto normativo impugnado. La estimación es total cuando se refiere a la plenitud de una ley o norma con rango de ley; por ende, dispone la desaparición íntegra del texto normativo impugnado del ordenamiento jurídico.

3.2. Las sentencias interpretativas propiamente dichas

En este caso el órgano de control constitucional, según sean las circunstancias que rodean el proceso constitucional, declara la inconstitucionalidad de una interpretación errónea efectuada por algún operador judicial, lo cual acarrea una aplicación indebida.



Dicha modalidad aparece cuando se ha asignado al texto objeto de examen una significación y contenido distinto al que la disposición tiene cabalmente. Así, el órgano de control constitucional puede concluir en que por una errónea interpretación se han creado “normas nuevas”, distintas de las contenidas en la ley o norma con rango de ley objeto de examen. Por consiguiente, establece que en el futuro los operadores jurídicos estarán prohibidos de interpretar y aplicar aquella forma de interpretar declarada contraria a la Constitución.

3.3. Las sentencias interpretativas-manipulativas (normativas)

En este caso el órgano de control constitucional detecta y determina la existencia de un contenido normativo inconstitucional dentro de una ley o norma con rango de ley. La elaboración de dichas sentencias está sujeta alternativa y acumulativamente a dos tipos de operaciones: la ablativa y la reconstructiva.

La operación ablativa o de exéresis consiste en reducir los alcances normativos de la ley impugnada “eliminando” del proceso interpretativo alguna frase o hasta una norma cuya significación colisiona con la Constitución. Para tal efecto, se declara la nulidad de las “expresiones impertinentes”; lo que genera un cambio del contenido preceptivo de la ley.

La operación reconstructiva o de reposición consiste en consignar el alcance normativo de la ley impugnada “agregándosele” un contenido y un sentido de interpretación que no aparece en el texto por sí mismo.

La existencia de este tipo de sentencias se justifica por la necesidad de evitar los efectos perniciosos que puedan presentarse en determinadas circunstancias, como consecuencia de los vacíos legales que surgen luego de la “expulsión” de una ley o norma con rango de ley del ordenamiento jurídico. Tales circunstancias tienen que ver con la existencia de dos principios rectores de la actividad jurisdiccional-constituyente, a saber; el principio de conservación de la ley y el principio de interpretación desde la Constitución. Conviene tener presente en qué consisten:

- El principio de conservación de la ley. Mediante este axioma se exige al juez constitucional “salvar”, hasta donde sea razonablemente posible, la constitucionalidad de una ley impugnada, en aras de afirmar la seguridad jurídica y la gobernabilidad del Estado.

Es decir, la expulsión de una ley del ordenamiento jurídico por inconstitucional, debe ser la última *ratio* a la que debe apelarse. Así, la simple declaración de inconstitucionalidad no debe ser utilizada, salvo si es imprescindible e inevitable.



- El principio de interpretación desde la constitución. Mediante este axioma o pauta básica se asigna un sentido a una ley cuestionada de inconstitucionalidad, a efectos que ella guarde coherencia y armonía con el plexo del texto fundamental.

Dicha interpretación hace que la ley sea conforme a la Constitución; cabiendo, para tal efecto, que se reduzca, sustituya o modifique su aplicación para los casos concretos.

La experiencia demuestra que residualmente la declaración de inconstitucionalidad puede terminar siendo más gravosa desde un punto de vista político, jurídico, económico o social, que su propia permanencia dentro del ordenamiento constitucional. Así, pues, los efectos de dicha declaración pueden producir, durante un "tiempo", un vacío legislativo dañoso para la vida coexistencial.

En ese sentido, no debe olvidarse que la jurisdicción constitucional desarrolla una función armonizadora de los conflictos sociales y políticos subyacentes en un proceso constitucional, por lo que dichas sentencias se constituyen en instrumentos procesales necesarios para el desarrollo de tal fin.

Este tipo de sentencias propician el despliegue de los efectos de las normas constitucionales que podrían ser obstaculizados por los "huecos normativos" emanados de un simple fallo estimatorio.

Las normas inducidas y deducidas emanadas de una sentencia manipulativa-interpretativa (normativa) se encuentran implícitas dentro del ordenamiento constitucional, pero son objetivables mediante este procedimiento.

Existe una pluralidad de sentencias manipulativo-interpretativas; a saber:

3.3.1 Las sentencias reductoras: Son aquellas que señalan que una parte (frases, palabras, líneas, etc.) del texto cuestionado es contraria a la Constitución, y ha generado un vicio de inconstitucionalidad por su redacción excesiva y desmesurada.

En ese contexto, la sentencia ordena una restricción o acortamiento de la "extensión" del contenido normativo de la ley impugnada. Dicha reducción se produce en el ámbito de su aplicación a los casos particulares y concretos que se presentan en la vía administrativa o judicial.



Para tal efecto, se ordena la inaplicación de una parte del contenido normativo de la ley cuestionada en relación a algunos de los supuestos contemplados genéricamente; o bien en las consecuencias jurídicas preestablecidas. Ello implica que la referida inaplicación abarca a determinadas situaciones, hechos, acontecimientos o conductas originalmente previstas en la ley; o se dirige hacia algunos derechos, beneficios, sanciones o deberes primordialmente previstos.

En consecuencia, la sentencia reductora restringe el ámbito de aplicación de la ley impugnada a algunos de los supuestos o consecuencias jurídicas establecidas en la literalidad del texto.

3.3.2. Las sentencias aditivas: Son aquellas en donde el órgano de control de la constitucionalidad determina la existencia de una inconstitucionalidad por omisión legislativa.

En ese contexto procede a “añadir” algo al texto incompleto, para transformarlo en plenamente constitucional. En puridad, se expiden para completar leyes cuya redacción rónica presenta un contenido normativo “menor” respecto al exigible constitucionalmente. En consecuencia, se trata de una sentencia que declara la inconstitucionalidad no del texto de la norma o disposición general cuestionada, sino más bien de lo que los textos o normas no consignaron o debieron consignar.

En ese sentido, la sentencia indica que una parte de la ley impugnada es inconstitucional, en tanto no ha previsto o ha excluido algo. De allí que el órgano de control considere necesario “ampliar” o “extender” su contenido normativo, permitiendo su aplicación a supuestos inicialmente no contemplados, o ensanchando sus consecuencias jurídicas.

La finalidad en este tipo de sentencias consiste en controlar e integrar las omisiones legislativas inconstitucionales; es decir, a través del acto de adición, evitar que una ley cree situaciones contrarias a los principios, valores o normas constitucionales.

Es usual que la omisión legislativa inconstitucional afecte el principio de igualdad; por lo que al extenderse los alcances de la norma a supuestos o consecuencias no previstos para determinados sujetos, en puridad lo que la sentencia está consiguiendo es homologar un mismo trato con los sujetos comprendidos inicialmente en la ley cuestionada.

El contenido de lo “adicionado” surge de la interpretación extensiva, de la interpretación sistemática o de la interpretación analógica.



3.3.3. Las sentencias sustitutivas: Son aquellas en donde el órgano de control de la constitucionalidad declara la inconstitucionalidad parcial de una ley y, simultáneamente, incorpora un reemplazo o relevo del contenido normativo expulsado del ordenamiento jurídico; vale decir, dispone una modificación o alteración de una parte literal de la ley.

Ahora bien, debe aclararse que la parte sustituyente no es otra que una norma ya vigente en el ordenamiento jurídico.

La actividad interpretativa se canaliza con el traslado de los supuestos o las consecuencias jurídicas de una norma aprobada por el legislador, hasta la parte de la ley cuestionada -y en concreto afectada de inconstitucional-, con el objeto de proceder a su inmediata integración. Dicha acción se efectúa excepcionalmente para impedir la consumación de efectos políticos, económicos, sociales o culturales gravemente dañosos y derivados de la declaración de inconstitucionalidad parcial.

3.3.4. Las sentencias exhortativas: Son aquellas en donde el órgano de control constitucional declara la incompatibilidad constitucional de una parte o la totalidad de una ley o norma con rango de ley, pese a lo cual no dispone su inmediata expulsión del ordenamiento constitucional, sino que recomienda al Parlamento para que, dentro de un plazo razonable, expida una ley sustitutoria con un contenido acorde a las normas, principios o valores constitucionales.

Como puede observarse, si en sede constitucional se considera *ipso facto* que una determinada disposición legal es contraria a la Constitución, en vez de declararse su invalidez constitucional, se confiere al legislador un plazo determinado o determinable para que la reforme, con el objeto de eliminar la parte violatoria del texto fundamental.

En este tipo de sentencias se invoca el concepto de *vacatio sententiae*, mediante el cual se dispone la suspensión de la eficacia de una parte del fallo. Es decir, se modulan los efectos de la decisión en el tiempo. Dicha expresión es un equivalente jurisprudencial de la *vacatio legis* o suspensión temporal de la entrada en vigencia de una ley aprobada.

Debe señalarse que la exhortación puede concluir por alguna de las tres vías siguientes:

- Expedición de la ley sustitutiva y reformante de la norma declarada incompatible con la Constitución.
- Conclusión *in totum* de la etapa suspensiva; y, por ende, aplicación plenaria de los alcances de la sentencia. Dicha situación se cuando el



legislador ha incumplido con dictar la ley sustitutiva dentro del plazo expresamente fijado en la sentencia.

- Expedición de una segunda sentencia. Dicha situación se produce por el no uso parlamentario del plazo razonable para aprobar la ley sustitutiva.

Asimismo, este Tribunal ha emitido en múltiples procesos constitucionales sentencias exhortativas que, a diferencia de las anteriormente descritas, no tiene efectos vinculantes.

Dichas sentencias son recomendaciones o sugerencias, *strictu sensu*, que, partiendo de su función armonizadora ante los conflictos, se plantean al legislador para que en el ejercicio de su discrecionalidad política en el marco de la constitución pueda corregir o mejorar aspectos de la normatividad jurídica. En tales sentencias opera el principio de persuasión y se utilizan cuando, al examinarse los alcances de un proceso constitucional, si bien no se detecta la existencia de un vicio de inconstitucionalidad, se encuentra una legislación defectuosa que de algún modo conspira contra la adecuada marcha del sistema constitucional.

Al respecto, deben mencionarse las sentencias emitidas en los Expedientes Acumulados N.ºs 001/003-2003-AI/TC, en donde se exhorta al Poder Ejecutivo para que, en salvaguarda del principio de seguridad jurídica que debe informar al Sistema Registral, reglamente el uso del formulario registral legalizado por notario, previsto en el segundo párrafo del artículo 7º de la Ley N.º 27755; o la sentencia del Expediente N.º 022-2003-AI/TC, en donde se exhorta a la autoridad competente y a los Poderes del Estado involucrados a asumir las funciones que, conforme al artículo 102.º, inciso 7.º de la Constitución y a las normas de desarrollo, le corresponde en materia de delimitación territorial, especialmente en lo que respecta a la controversia suscitada por los límites territoriales de la Isla Lobos de tierras, que genera un conflicto entre los gobiernos regionales de Lambayeque y Piura.

3.3.5. Las sentencias estipulativas: Son aquellas en donde el órgano de control de la constitucionalidad establece, en la parte considerativa de la sentencia, las variables conceptuales o terminológicas que utilizará para analizar y resolver una controversia constitucional. En ese contexto, se describirá y definirá en qué consisten determinados conceptos.

B. Las sentencias desestimativas



4. Las sentencias desestimatorias son aquellas que declaran, según sea el caso, inadmisibles, improcedentes o infundadas las acciones de garantía, o resuelven desfavorablemente las acciones de inconstitucionalidad. En este último caso, la denegatoria impide una nueva interposición fundada en idéntico precepto constitucional (petición parcial y específica referida a una o varias normas contenidas o en una ley); además, el rechazo de un supuesto vicio formal no obsta para que esta ley no pueda ser cuestionada ulteriormente por razones de fondo. Ahora bien, la praxis constitucional reconoce una pluralidad de formas y contenidos sustantivos de una sentencia desestimatoria, a saber:

- 4.1 La desestimación por rechazo simple: En este caso el órgano de control de la constitucionalidad resuelve declarar infundada la demanda presentada contra una parte o la integridad de una ley o norma con rango de ley.

- 4.2 La desestimación por sentido interpretativo (interpretación *strictu sensu*). En este caso el órgano de control de la constitucionalidad establece una manera creativa de interpretar una ley parcial o totalmente impugnada. Es decir, son aquellas en donde el órgano de control de la constitucionalidad declara la constitucionalidad de una ley cuestionada, en la medida que se la interpreta en el sentido que éste considera adecuado, armónico y coherente con el texto fundamental.

En ese entendido, se desestima la acción presentada contra una ley, o norma con rango de ley, previo rechazo de algún o algunos sentidos interpretativos considerados como infraccionantes del texto *supra*. Por ende, se establece la obligatoriedad de interpretar dicha norma de "acuerdo" con la Constitución; vale decir, de conformidad con la interpretación declarada como única, exclusiva y excluyentemente válida.

II. La naturaleza de la Ley Anual de Presupuesto

5. La Ley Anual de Presupuesto es el instrumento legal mediante el cual el sector público periódicamente programa sus actividades y proyectos en atención a sus metas y objetivos. En ese sentido, tal como lo establece el artículo 77° de la Constitución, la administración económica y financiera del Estado se rige por la Ley de Presupuesto que anualmente aprueba el Congreso de la República. En contraposición a las prácticas de las monarquías absolutistas en donde existía la política de perpetuidad de las contribuciones, pues se tenía garantizada la obtención de fondos sin tener que renovar las convocatorias a los entes de naturaleza parlamentaria de la época, la adopción estatalista de las ideas liberales en el siglo XIX origina la imposición de un régimen de temporalidad de los fondos y la previa aprobación democrática del gasto.



6. Al respecto, José Roberto Dromí [Constitución, Gobierno y Control: En Presupuesto y cuenta de inversión, instrumentos de gobierno y control. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1997, pág. 200] expresa que: “el presupuesto es una manifestación más del control jurídico-político del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo, como corolario del sometimiento de la actividad financiera del Estado al imperio de la ley, propio de todo Estado de Derecho, y como expresión de la Teoría de la separación de poderes”. Por su parte, Licciardo Cayetano [La función del presupuesto en el Estado Moderno. Argentina: Departamento de Ciencias Económicas, Jurídicas y Social de la Universidad de Salta, 1980, pág. 103] expone que: “El presupuesto es una institución fundamental para la forma republicana de gobierno, porque nace junto con el derecho del pueblo a saber lo que el gobierno hace”.
7. En esa perspectiva, los fines de la actividad presupuestal pueden resumirse en los cuatro siguientes:
 - a) Facilitar el conocimiento y control político-parlamentario del programa económico del Ejecutivo.
 - b) Coadyuvar a la ejecución eficiente y a la fiscalización administrativo-financiera por parte de la Contraloría General de la República.
 - c) Prever los posibles efectos económicos y sociales de los programas de ingresos y gastos fiscales durante un ejercicio presupuestal.
 - d) Interpretar, a través de los programas de obras, servicios y cometidos, el sentido de la noción bien común.
8. Consideramos que el Presupuesto como institución básica del derecho público, debe entenderse a la luz de las cuatro perspectivas siguientes:

8.1. Perspectiva política

El presupuesto es un instrumento clave en el desenvolvimiento de las funciones de gobierno y control. En el ámbito gubernativo expresa la decisión legislativa relativa al financiamiento de la orientación de la política económica y la aprobación del programa detallado de la ejecución o realización de obras, servicios y cometidos (actividades) estatales. En suma, como bien advierte Domingo García Belaúnde Saldías [El Derecho Presupuestario en el Perú. Lima: Luis Alfredo Ediciones, 1998, pág. 115]: “El presupuesto es una herramienta de acción política”.

En el ámbito contralor expresa una autorización legislativa limitativa del Ejecutivo que facilita la fiscalización del Legislativo y de la Contraloría General de la República, relativa a la ejecución de la política económica y, particularmente, de la habilitación de las competencias para la realización de los gastos e inversiones públicas.



Dicha acción contralora se presenta de manera dual: precautoriamente, mediante la autorización del gasto vía la aprobación de la Ley Anual de Presupuesto, y ulteriormente, mediante el examen de la Cuenta General de la República.

8.2. Perspectiva económica

El presupuesto es un instrumento insoslayable para la aplicación de la política económica. En efecto, como exponen Ricardo Cibelti y Enrique Sierra [El sector público en la planificación del desarrollo. México: Siglo XXI, 1976, pág. 232] su existencia prevé y guía la conducta de los agentes económicos.

8.3. Perspectiva administrativa

El presupuesto es concurrentemente, *ab initio*, un instrumento contable de previsión y, *ex post*, un texto confrontativo que establece un balance de resultados de la gestión gubernamental durante un determinado lapso.

8.4. Perspectiva jurídica

El presupuesto emana de un acto legislativo que otorga eficacia y valor jurídico a la política económica. El presupuesto surge de la acción parlamentaria en una ley con trámite diferenciado, debido a su naturaleza especial y a la importancia que tiene *per se*; además de tener una vigencia limitada y predeterminada con una función específica y constitucionalmente diferida. Dado su carácter jurídico, se presenta como la condición legal necesaria para que el Ejecutivo ejerza algunas de sus competencias.

En suma, el presupuesto se configura como una ley en su cabal sentido, ya que, a pesar de provenir de una iniciativa ajena al Parlamento, éste, después de la correspondiente discusión, puede modificar total o parcialmente el proyecto presentado por el Ejecutivo.

Restringiendo la temática presupuestal a lo político y jurídico, cabe señalar que la decisión parlamentaria es simultáneamente de previsión y autorización.

Será previsional cuando se enumeran los ingresos fiscales del Estado y se valoran comparativamente con los gastos fiscales a realizarse dentro del período presupuestal.

Será autoritativa cuando fija el alcance de las competencias del Ejecutivo en materia económico-administrativa de acuerdo a tres



factores: El temporal (anualidad), el cualitativo (especificidad y finalidad de la materia presupuestal) y el cuantitativo (monto máximo a gastar).

III. Los principios constitucionales presupuestarios

9. La actividad presupuestal se rige por los once principios siguientes:

9.1. Principio de legalidad

Previsto en el artículo 78.° de la Constitución, que establece una reserva de ley respecto al instrumento normativo viabilizador de su vigencia; ello implica que sólo mediante un dispositivo de dicho rango se puede aprobar o autorizar la captación de los ingresos fiscales y efectuar los gastos de la misma naturaleza. Por consiguiente, sin la previa existencia de una Ley de Presupuesto, es jurídicamente imposible proceder a la ejecución presupuestal.

Este principio dispone, adicionalmente, que la elaboración y aprobación del presupuesto está condicionado a requisitos de forma y tiempo que no pueden ser inobservados.

9.2. Principio de competencia

Previsto en los artículos 78.°, 79.°, 80.°, 160.° y 162.° de la Constitución, y en la Tercera Disposición Final de la Ley N.° 28301, que delimita la esfera de actuación y funciones de las instituciones del Estado en el inicio del proceso que culmina con la promulgación de la Ley de Presupuesto.

Juan Carlos Morón Urbina [Los fundamentos constitucionales de la administración financiera peruana. En Themis, N.° 39, PUCP, 1999, pág. 157] acota que dicho principio: "constituye la división formal de atribuciones excluyentes en aspectos presupuestales (...)".

9.3. Principio de justicia presupuestaria

Contemplado en los artículos 16.° y 77.° de la Constitución, que establece que la aprobación o autorización para la captación de ingresos y la ejecución de gastos supone un compromiso con la consagración de valores comunitarios y la construcción del bien común. De allí que los fines estatales previstos en el texto fundamental de la República se constituyan en la razón de ser y en el sentido de la actividad presupuestal.



9.4. Principio de equilibrio financiero

Previsto en el artículo 78.º de la Constitución, que establece que el presupuesto debe contener todos los ingresos y gastos del Estado debidamente balanceados, a efectos de evitar que el déficit fiscal genere un proceso perturbador de la normal marcha económica del país.

9.5. Principio de unidad

Previsto en el artículo 77.º de la Constitución, que establece que el presupuesto debe incluir la totalidad de los recursos y gastos considerados para un ejercicio presupuestal dentro de un solo y único texto normativo.

Maurice Duverger [Hacienda Pública, Barcelona: Bosch, 1968, págs. 227-228] expone que dicho principio descansa en dos razones fundamentales: la financiera y la política. La primera consiste en percibir el presupuesto como una regla de orden y claridad que traduzca un genuino y auténtico estado de la situación financiera del país; y, por ende, que refleje la realidad de la obtención de los recursos públicos y su aplicación o gasto. De allí que se proscriba la multiplicación de los presupuestos y las cuentas singulares, ya que impediría tener una visión global más clara de los ingresos y gastos públicos. La razón política consiste en señalar que la unidad acrecienta la eficiencia y la eficacia para el control que sobre el parlamento ejerce la Contraloría General de la República.

9.6. Principio de exactitud

Previsto en el artículo 77.º de la Constitución, y que impone consignar la totalidad de los recursos y gastos fiscales en atención al verdadero y real rendimiento de las fuentes de percepción de renta estatal, constituyéndose en la descripción cabal de las funciones y servicios que efectuará el órgano ejecutivo en su condición de responsable de la administración.

9.7. Principio de anticipación

Previsto en los artículos 78.º y 80.º de la Constitución, que presupone la obligación de que la Ley de Presupuesto sea aprobada con anterioridad a su ejecución, y que, para ello, el Estado programe financiera y administrativamente sus actividades y proyectos, en atención a determinadas y preestablecidas metas y proyectos.



9.8. Principio de anualidad

Previsto en el artículo 77.º de la Constitución, y por el cual la ejecución presupuestal debe realizarse dentro de un plazo preciso, determinado y extinguido de un año calendario; es decir, entre el 1 de enero y el 31 de diciembre. Domingo García Belaúnde Saldías [ob. cit., pág. 142] expresa que “La Ley de Presupuesto tiene como carácter distintivo de otras normas su vigencia determinada (...). Así, para el principio de anualidad, se entiende que el presupuesto prevé los recursos y los gastos de un año, a cuyo término la ley pierde su vigencia”. Dicho plazo se justifica porque las situaciones financieras son variables en el tiempo.

9.9. Principio de programación

Previsto en el artículo 77.º de la Constitución, que señala la obligatoriedad de la determinación de las metas previstas del gasto público para el desarrollo nacional. Dicho principio supone la necesidad de exponer las políticas de acción gubernamental que deberán ejecutar las entidades públicas en cada ejercicio presupuestal. La programación presupuestal conlleva un proceso permanente de raciocinio, proyección y previsión, que permite el establecimiento de determinadas metas gubernamentales que obligan necesariamente a la asignación de recursos económicos.

9.10. Principio de estructuración

Previsto en el artículo 77.º de la Constitución, que establece que la configuración de la Ley del Presupuesto se sujeta a dos ámbitos: el gobierno central y las instancias descentralizadas que comprenden el universo de órganos y organismos dotados de autonomía (Banco Central de Reserva, Tribunal Constitucional, etc.).

9.11. Principio de no afectación

Previsto en el artículo 79.º de la Constitución, que señala como regla general que los recursos del Estado deben formar una única argamasa económica, tornando indistinguible el origen de su procedencia a fin de que sean utilizados para cubrir la totalidad de los gastos. La verificación práctica de dicho principio comporta el impedimento de que determinados ingresos fiscales sean empleados para cubrir gastos específicos.

Al respecto, Maurice Duverger [ob. cit., pág 88] comenta que: “(...) la no afectación impide las relaciones jurídicas entre ingresos y gastos”. Por excepción, dicho principio puede ser inaplicable cuando exista una



solicitud del Poder Ejecutivo, a fin de que el Congreso apruebe un tributo con un fin predeterminado.

IV. Características del presupuesto

10. Finalmente, debe considerarse que entre las principales características que presenta la Ley General de Presupuesto, se cuentan las siguientes:

- a) Es un acto de previsión y ordenamiento, destinado a regular la función administrativa y financiera del Estado.
- b) Es un acto de autorización de ejecución del gasto público, concedida por el Congreso mediante ley expresa y especial.
- c) Tiene un plazo legal determinado y expiratorio para la autorización de ejecución del gasto público (un año).
- d) La existencia esencial de ejecución del gasto público, bajo responsabilidad funcional. Para tal efecto, existen medidas de control para el correcto uso de la autorización concedida.
- e) La programación y ejecución es concordante con los criterios de eficiencia de las necesidades sociales básicas y de descentralización.

V. Análisis del caso concreto

11. En relación al petitorio de la presente acción, los demandantes han solicitado en el presente conflicto de competencia lo siguiente:

- a) Que se reafirme que es competencia del Poder Judicial presentar su proyecto de presupuesto al Poder Ejecutivo,.
- b) Que se reafirme que es competencia del Poder Judicial sustentar ante el Congreso de la República el proyecto de presupuesto que presentó al Poder Ejecutivo.
- c) Que se determine que no es competencia del Poder Ejecutivo modificar el proyecto de presupuesto que le presenta el Poder Judicial.
- d) Que se declare la nulidad de la parte correspondiente al presupuesto del Poder Judicial contenida en el "Proyecto de Ley Anual de Presupuesto del Sector Público para el año 2005" presentado por el Poder Ejecutivo ante el Congreso de la República.



- e) Que, como consecuencia de la nulidad y de la determinación de la competencia solicitadas, se ordene la inclusión en el "Proyecto de Ley Anual de Presupuesto del Sector Público para el año 2005", del proyecto de presupuesto del Poder Judicial, que remitió este Poder del Estado al Poder Ejecutivo el día 27 de agosto de 2004.
12. Como lo señalamos en nuestra resolución del 10 de noviembre de 2004, recaída en la solicitud de medida cautelar presentada por el Poder Judicial en el presente proceso, la contienda de competencia planteada por el Poder Judicial ingresó al Tribunal Constitucional en la tarde del jueves 21 de octubre de 2004 y fue admitida a trámite el 25 del mismo mes y año, corriéndose traslado al Presidente del Consejo de Ministros, para su respectiva contestación, por el plazo legal de treinta días hábiles que vencía en fecha posterior a la de remisión de la autógrafa de la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público para el año 2005 al Poder Ejecutivo, conforme al segundo párrafo del artículo 80.º de la Constitución, esto es, el 30 de noviembre de 2004. Por tanto, la demanda se presentó cuando el trámite para la aprobación de la referida Ley de Presupuesto había comenzado. Del mismo modo, la contestación de la demanda se efectuó el 9 de diciembre de 2004, cuando dicho proyecto de ley ya había sido aprobado y su autógrafa había sido remitida al Presidente de la República, para su promulgación. El 21 de diciembre de 2004, mediante la Ley N.º 28427, se publicó en el diario oficial *El Peruano* la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Ejercicio Fiscal 2005.
13. Por tanto, respecto de los dos últimos puntos del petitorio -señalados en los literales d) y e) del Fundamento N.º 11, *supra*- ha operado la sustracción de la materia. Sin embargo, el hecho de que se haya aprobado la Ley de Presupuesto para el ejercicio fiscal 2005, bajo el supuesto de que el Poder Ejecutivo fijó un tope para el presupuesto del Poder Judicial, no impide que este Tribunal Constitucional conozca sobre el fondo del conflicto, porque la demanda del Poder Judicial cuestiona con carácter general la decisión del Poder Ejecutivo, durante los últimos años, de determinar el presupuesto del Poder Judicial que, en opinión del demandante, afecta la competencia que le reconoce el artículo 145.º de la Constitución para presentar su presupuesto al Poder Ejecutivo, sin que éste último lo modifique, y sustentarlo ante el Congreso de la República. En consecuencia, este Tribunal Constitucional sólo se pronunciará sobre los tres primeros puntos del petitorio.

VI. El artículo 145.º de la Constitución y la competencia en controversia

14. El artículo 145.º de la Constitución dispone que el Poder Judicial presenta su proyecto de presupuesto al Poder Ejecutivo y lo sustenta ante el Congreso.
15. El demandante alega que el ejercicio de esta competencia requiere que el Poder Ejecutivo incluya en el proyecto de Ley Anual de Presupuesto del



Sector Público el proyecto de presupuesto que el Poder Judicial le remite. Añadiendo que el hecho de que el Poder Ejecutivo pueda variar el proyecto del Poder Judicial y presentar al Congreso uno sustituto, conduciría al absurdo de que, en su oportunidad, el Poder Judicial sustente ante el Congreso de la República un proyecto ajeno.

16. Por su parte, el Poder Ejecutivo ha sostenido que no existe norma constitucional que consagre el principio de autonomía presupuestaria del Poder Judicial. En consecuencia, niega que el artículo 145.º de la Constitución consagre la competencia aducida por el Poder Judicial. Para fundamentar dicha tesis afirma que durante los últimos años el Poder Judicial ha tenido la aspiración de que su proyecto de presupuesto sea incluido sin modificaciones por el Poder Ejecutivo en el proyecto de Presupuesto General del Sector Público que se envía al Congreso. Añade que en ningún momento del debate en el Congreso Constituyente Democrático se aceptó la propuesta presentada por el Poder Judicial de que su presupuesto sea enviado al Congreso sin modificaciones, de manera que tal planteamiento no fue acogido en la Constitución de 1993.
17. Del mismo modo, sostienen que en el proyecto de reforma constitucional del año 2002 el Poder Judicial insistió nuevamente con la propuesta de que su proyecto de presupuesto debía ser incorporado en sus propios términos en el proyecto de presupuesto del sector público, y que la misma propuesta fue presentada por la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS) en su proyecto de reforma constitucional relativo al Poder Judicial. Por ello, consideran que estos hechos prueban que: "la autonomía presupuestaria del Poder Judicial" no fue recogida en la Constitución de 1993.
18. El Tribunal Constitucional no comparte la argumentación del Poder Ejecutivo. Y es que, si bien el debate constituyente es una de las herramientas para la interpretación jurídica, pues permite conocer las diversas posiciones sobre un determinado tema y cuál fue la tesis que prevaleció, no es menos cierto que cuando una norma es aprobada, y la Constitución no escapa a esta regla, dicha norma adquiere autonomía respecto de sus creadores y, por tanto, conforme a ella, corresponde a los intérpretes determinar el alcance, contenido y perfil exacto de cada una de sus disposiciones.
19. Al respecto, este Colegiado ha sostenido que la: "(...) norma, es sabido, una vez promulgada y publicada, adquiere lo que se ha dado en llamar "vida propia". Se desliga de la intención de su creador y adquiere vigencia autónoma, ubicándose en el contexto legislativo coexistente, frente a los futuros intérpretes y a las situaciones del porvenir." (Exp. N.º 0002-2001-AI/TC, Fundamento N.º 2). En tal sentido, si bien reconocemos la pluralidad de intérpretes jurídicos con relación a la Constitución, también reafirmamos el lugar privilegiado que ocupa el Tribunal Constitucional para efectuar una



interpretación de la Constitución con carácter jurisdiccional y, sobre todo, vinculante para los Poderes del Estado, órganos constitucionales, entidades públicas, privadas y para los ciudadanos.

20. De otro lado, el demandante manifiesta que, a diferencia de lo estipulado en los artículos 160.°, 162.° y 178.° de la Constitución, que disponen que el Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo y el Jurado Nacional de Elecciones sustentan su proyecto de presupuesto ante el Poder Ejecutivo, el artículo 145.° de la Constitución no impone tal condición al Poder Judicial. Sobre ello el Tribunal Constitucional considera que, en efecto, de las normas constitucionales citadas se advierte un trato distinto para el Poder Judicial.
21. Adicionalmente, el Tribunal Constitucional advierte la incoherencia entre el artículo 80° de la Constitución y las disposiciones referidas en el Fundamento N.° 20, *supra*; y, además, la omisión en dicho artículo de consignar al Presidente del Tribunal Constitucional y al Presidente del Consejo Nacional de la Magistratura, que presiden órganos constitucionales autónomos, y que por ello sustentan sus respectivos presupuestos ante el Congreso sólo por mandato legal. Consecuentemente, el fallo técnico constitucional debe también precisar que en el texto del artículo 80° de la Constitución se enumere a los funcionarios que tienen atribución para sustentar sus presupuestos ante el Congreso de la República.
22. Por las consideraciones expuestas, es posible, a partir del artículo 145.° de la Constitución, determinar si la Constitución consagra, o no, la competencia alegada a favor del Poder Judicial. Por tanto, ¿debe el Poder Ejecutivo respetar el presupuesto que le presenta el Poder Judicial, no modificarlo e incorporarlo al proyecto general del presupuesto del Estado y remitirlo al Congreso de la República para su discusión y aprobación final? Para responder ello es necesario efectuar un análisis sobre la participación que, según la Constitución, tienen los Poderes del Estado en el proceso de elaboración de la Ley de Presupuesto.

VII. Los principios de separación y colaboración de poderes en la participación de los Poderes del Estado en el proceso de elaboración de la Ley de Presupuesto

23. Conforme a los artículos 3.° y 43.° de la Constitución, la República del Perú se configura como un Estado Democrático y Social de Derecho, y su gobierno se organiza según el principio de separación de poderes. Al respecto, hemos expresado que: "La existencia de este sistema de equilibrio y de distribución de poderes, con todos los matices y correcciones que impone la sociedad actual, sigue constituyendo, en su idea central, una exigencia ineludible en todo Estado Democrático y Social de Derecho. La separación de estas tres funciones básicas del Estado, limitándose de modo recíproco, sin entorpecerse innecesariamente, constituye una garantía para los derechos



constitucionalmente reconocidos e, idénticamente, para limitar el poder frente al absolutismo y la dictadura.” (Exp. N.° 0023-2003/AI, Fundamento N.° 5).

24. Sin embargo, la separación de poderes que configura nuestra Constitución no es absoluta, porque de la estructura y funciones de los Poderes del Estado regulados por la Norma Suprema, también se desprende el principio de colaboración de poderes. Al respecto, encontramos una colaboración de poderes cuando el artículo 104.° de la Constitución establece que el Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa. Del mismo modo, existe una colaboración de poderes cuando el artículo 129.° de la Constitución dispone que el Consejo de Ministros en pleno, o los ministros por separado, pueden concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates con las mismas prerrogativas que los parlamentarios, salvo la de votar si no son congresistas. Ocurre lo mismo con las normas constitucionales relativas al proceso de elaboración de la Ley de Presupuesto.
25. En efecto, el procedimiento legislativo de aprobación de la Ley de Presupuesto está sujeto al siguiente trámite:
 - 25.1. La remisión del proyecto de Ley de Presupuesto por el Presidente de la República al Congreso, dentro de un plazo que vence el 30 de agosto de cada año, y que debe estar efectivamente equilibrado, conforme lo dispone el artículo 78.° de la Constitución.
 - 25.2. La elaboración del dictamen de la Comisión de Presupuesto del Congreso de la República que, previo análisis en sesiones públicas, es presentado al Pleno para su debate en el plazo previsto en el artículo 81.°-c de su Reglamento.
 - 25.3. La sustentación por el Ministro de Economía y Finanzas, ante el Pleno del Congreso, del pliego de ingresos y, por cada ministro, de los respectivos pliegos de egresos, así como por el Presidente de la Corte Suprema, el Fiscal de la Nación y el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones, según el artículo 80 de la misma Carta; y por los otros titulares de pliegos en la forma prevista por otras disposiciones constitucionales y legales; en debate que se inicia el 15 de noviembre.
 - 25.4. La remisión de la autógrafa de la Ley de Presupuesto al Poder Ejecutivo hasta el 30 de noviembre, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 80.° de la propia Constitución.
26. Como puede advertirse, amparado en la colaboración de poderes es que se desarrolla el proceso de elaboración y aprobación de la Ley de Presupuesto.



Al respecto, comprobamos que, por un lado, la iniciativa legal corresponde al Poder Ejecutivo y al Ministro de Economía y Finanzas la sustentación ante el pleno del pliego de ingresos del presupuesto; y, por otro, que corresponde al Congreso de la República su aprobación.

27. Sin embargo, si bien el principio de colaboración de poderes está presente en el proceso de elaboración de la Ley de Presupuesto, la Constitución otorga preeminencia al Congreso de la República en esta materia. En efecto, este Tribunal debe destacar que, conforme al artículo 45.º de la Constitución, el poder emana del pueblo y, conforme al principio representativo consagrado en el artículo 43.º de la misma norma, concordante con el artículo 77.º y a los incisos 1) y 4) del artículo 102.º de la Constitución, corresponde al Congreso de la República, aprobar el Presupuesto de la República, salvo el caso previsto en el segundo párrafo del artículo 80.º de la Constitución. En consecuencia, es el Poder Legislativo, en representación del pueblo, quien tiene la última decisión, pues le corresponde determinar cómo se distribuyen los montos y la asignación de las partidas que, en definitiva, son los recursos del pueblo.
28. Ahora bien, en lo que respecta al principio de separación de poderes, también presente en la elaboración de la Ley de Presupuesto, el artículo 94.º de la Constitución dispone que el Congreso de la República gobierna su economía y sanciona su presupuesto. Por tanto, además de la preeminencia que tiene el Congreso de la República en el proceso de elaboración de la Ley de Presupuestaria, por cuanto es el órgano que lo aprueba, la Constitución también le reconoce autonomía presupuestaria. Es decir, de los tres Poderes del Estado, en rigor, el único que goza de autonomía presupuestaria es el Congreso de la República, porque incluso el Poder Ejecutivo está sujeto a la decisión del Legislativo.
29. Con relación al Poder Ejecutivo, el artículo 78.º de la Constitución prescribe que el Presidente de la República detenta la iniciativa legislativa para los efectos de la aprobación de la Ley de Presupuesto. Por otro lado, en el supuesto de que la autógrafa de la Ley de Presupuesto no sea remitida al Poder Ejecutivo hasta el 30 de noviembre, entra en vigencia el Proyecto de éste, que es promulgado por decreto legislativo, según lo dispone el segundo párrafo del artículo 80.º de la Constitución. Asimismo, según el citado artículo, el Ministro de Economía y Finanzas sustenta, ante el Pleno del Congreso, el pliego de ingresos.
30. Como puede observarse, de las normas citadas en el párrafo precedente, se concluye que el Poder Ejecutivo concentra importantes competencias relacionadas con la elaboración de la Ley de Presupuesto, que incluso pueden llegar al nivel del Congreso de la República, pues, por mandato del artículo 80.º de la Constitución, puede convertirse en legislador presupuestal. En tal



sentido, estos dos Poderes del Estado son actores privilegiados para determinar el presupuesto del sector público, pero no son los únicos.

VIII. La participación del Poder Judicial en el proceso de elaboración de la Ley de Presupuesto

31. El Poder Judicial, en el Estado peruano, administra justicia y cumple la función esencial de controlar el poder; es decir, fiscaliza al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo, conforme al segundo párrafo del artículo 138.° de la Constitución. Para poder cumplir con esta función, encomendada por la Constitución, es que el inciso 2) del artículo 139.° de la Norma Suprema consagra el principio de independencia judicial frente a los Poderes del Estado, órganos constitucionales, entidades públicas y privadas, y ciudadanos en general. Al respecto, y en lo que toca al principio de separación de poderes y la función jurisdiccional, hemos establecido que dentro de: “(...) la función jurisdiccional merece una especial atención, toda vez que constituye la garantía última para la protección de la libertad de las personas frente a una actuación arbitraria del Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo.” (Exp. N.° 0023-2003/AI, Fundamento N.° 7). En esta oportunidad, este Colegiado añade que la función jurisdiccional también constituye una garantía contra las actuaciones arbitrarias de los particulares.
32. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha sostenido que: “(...) a efectos de precisar los alcances y contenidos del mandato constitucional que nos define como una República Democrática, este Tribunal considera que la eliminación de toda práctica violenta y autoritaria no sólo debe limitarse a la vida política, sino también abarcar la convivencia social y todos los ámbitos de la vida de los ciudadanos; por ello, es de suma importancia enfatizar que en nuestro régimen constitucional sólo debe imperar el diálogo y los medios pacíficos para resolver los conflictos”. (Exp. N.° 1027-2004-AA/TC, Fundamento N.° 13). Está fuera de duda que el Poder Judicial es el órgano estatal que tiene como principales funciones resolver los conflictos, ser el primer garante de los derechos fundamentales y ejercer el poder punitivo del Estado, canalizando las demandas sociales de justicia y evitando que éstas se ejerzan fuera del marco legal vigente.
33. En doctrina que este Colegiado hace suya, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha establecido que una de las características básicas de la sociedad democrática es la confianza que los tribunales deben inspirar a los ciudadanos (*mutatis mutandis*, Caso Piersack contra Bélgica, Sentencia de 1 de octubre de 1982, Fundamento N.° 30). En tal sentido, el Tribunal Constitucional remarca que otro de los elementos que, conforme al artículo 43.° de la Constitución, nos configuran como una República Democrática, es la independencia judicial, necesaria para inspirar la confianza de los ciudadanos en los tribunales.



34. El Tribunal Constitucional considera que, teniendo en cuenta el diseño de las relaciones de los Poderes del Estado desarrolladas por la Constitución a partir del principio de separación de poderes, para que el Poder Judicial pueda cumplir adecuadamente con sus funciones básicas y las obligaciones que se derivan del artículo 139.° de la Constitución -de tal forma que el Estado peruano pueda configurar un sistema de justicia que garantice la vigencia de los derechos humanos y un adecuado servicio al usuario del sistema, y de este modo generar la confianza necesaria de los ciudadanos en los Tribunales-, es indispensable que se mantenga la independencia del Poder Judicial frente a los otros Poderes del Estado.
35. Dichos mandatos constitucionales determinan que el Poder Judicial también participe en el proceso de elaboración de la Ley de Presupuesto. Para estos efectos, la Constitución establece, en el artículo 145.°, que el Poder Judicial presente su proyecto de presupuesto al Poder Ejecutivo y lo sustente ante el Congreso de la República y, conforme al artículo 80.° de la misma norma, que sea el Presidente de la Corte Suprema quien sustente el pliego correspondiente al Poder Judicial.
36. En torno a ello, el Poder Ejecutivo alega que la incorporación del proyecto del Poder Judicial en el proyecto general de presupuesto sin que el Ejecutivo lo modifique, vulneraría el principio de unidad presupuestal reconocido por el artículo 77.° de la Constitución y violaría la exclusividad que le corresponde al Poder Ejecutivo, conforme al primer párrafo del artículo 78.° de la Constitución. El Tribunal Constitucional no comparte dicha tesis. Al respecto, se debe tener en cuenta que, a tenor del artículo 94.° de la Constitución, el Congreso de la República gobierna su economía y sanciona su presupuesto. Del mismo modo, el artículo 79.° de la norma suprema dispone que sus representantes no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.
37. Como puede advertirse, estas últimas normas constitucionales permiten que el Congreso de la República pueda, eventualmente, aumentar su presupuesto, y no por ello podemos afirmar que se vulnera el principio de unidad presupuestal o la exclusividad del Ejecutivo en la elaboración y presentación del proyecto general de presupuesto, ya que el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República tendrán que financiar el eventual exceso en su presupuesto con sujeción a los límites que impone la propia Constitución. Lo mismo puede afirmarse con relación al Poder Judicial, porque en última instancia lo que plantea la Constitución, respecto al tema presupuestario, es que los Poderes del Estado concierten una equitativa asignación de los recursos públicos a través de todo el proceso presupuestario, tanto en la etapa de formulación del proyecto general -que deberá presentar el Ejecutivo- como en el momento de discusión y posterior aprobación por parte del Congreso de la República.



38. Asimismo, el Poder Ejecutivo sostiene que detenta la facultad exclusiva y excluyente en la programación y formulación del Proyecto de Ley Anual de Presupuesto del Sector Público, argumentando que el Proyecto de Ley de Presupuesto constituye el medio más adecuado de que dispone el Poder Ejecutivo para determinar cuál es la orientación y la dirección que desarrolla la política económica del país, tomando en cuenta sus necesidades, prioridades y el equilibrio presupuestario. Esta afirmación en parte es cierta, pues, conforme al inciso 3) del artículo 118.° de la Constitución, corresponde al Presidente de la República dirigir la política general del gobierno.
39. Al respecto, debe precisarse que si bien la Constitución reconoce la exclusividad del Poder Ejecutivo en la iniciativa legal para presentar el proyecto de ley de presupuesto, es decir sólo él es el habilitado para iniciar el procedimiento legislativo que culminará con la aprobación del proyecto de ley, esto no quiere decir que no exista una previa coordinación y negociación, propia de un sistema democrático, a los efectos de determinar los montos y las asignaciones presupuestarias que corresponden a los diferentes organismos estatales.
40. De otro lado, el Tribunal Constitucional considera que la política general del gobierno y la formulación del presupuesto están limitadas por los parámetros que fija la propia Constitución, en los términos señalados en los Fundamentos N.°s 9, *supra*, y 41 y 42, *infra*. En tal sentido, debe quedar establecido que el Poder Judicial, como Poder del Estado, no está sujeto a una determinada política general de un gobierno determinado, sino a las obligaciones que la Constitución le asigna directamente. Por ello, corresponde al Poder Judicial, en cuanto a sus funciones y con base en la independencia que le es consustancial, fijar autónomamente sus objetivos institucionales que, obviamente, tienen un componente presupuestario. La garantía de la independencia del Poder Judicial también se manifiesta a través del rol que debe cumplir en el proceso presupuestario puesto que, de no ser así, se corre el riesgo de su sometimiento al gobierno que le toque dirigir el Poder Ejecutivo.
41. Por lo expuesto, este Colegiado considera que cuando el artículo 145.° de la Constitución dispone que el Poder Judicial presenta su proyecto de presupuesto al Poder Ejecutivo y lo sustenta ante el Congreso, la Constitución está habilitando al Poder Judicial para que participe en el proceso presupuestario presentando su proyecto de presupuesto al Poder Ejecutivo sin que éste último lo modifique, para su integración al proyecto general de presupuesto y posterior sustentación ante el Congreso de la República, puesto que, dada su condición de Poder del Estado y atendiendo a las funciones que debe cumplir y al lugar que ocupa en la configuración de nuestro sistema democrático, le corresponde, al igual que el Poder Ejecutivo, sustentar directamente su presupuesto ante el Congreso de la República para su aprobación o modificación, dentro de los límites que la propia Constitución



impone, ya que esta competencia es garantía de su independencia; de no ser así, tal garantía se convertiría en ilusoria.

IX. Límites que impone la Constitución a la actuación de los Poderes del Estado para la elaboración de la Ley de Presupuesto

42. Las normas constitucionales de las que hemos extraído los principios constitucionales presupuestarios, Fundamento N.º 9, *supra*, imponen límites a los Poderes del Estado para la formulación y elaboración del Proyecto de Presupuesto que presenta el Ejecutivo, haciendo uso de la facultad de iniciativa en esta materia, y al propio Congreso de la República, para su aprobación. En efecto, el artículo 77.º de la Constitución prescribe que el presupuesto es anual; que su estructura contiene dos secciones: gobierno central e instancias descentralizadas; que se asigna equitativamente los recursos públicos; y que su programación y ejecución responde a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización. Por su parte, el artículo 78.º de la Constitución dispone que el proyecto presupuestal debe estar efectivamente equilibrado; que no pueden cubrirse con empréstitos los gastos de carácter permanente; y que no puede aprobarse el presupuesto sin partida destinada al servicio de la deuda pública. A su turno, el artículo 79.º de la Constitución establece que los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.
43. El Tribunal Constitucional considera que no sólo los Poderes Legislativo y Ejecutivo están vinculados por estas limitaciones, sino también el Poder Judicial, al momento de formular su proyecto de presupuesto. El cumplimiento de las normas constitucionales delimitan los parámetros y los principios constitucionales presupuestarios con los cuales se debe elaborar el proyecto y la Ley de Presupuesto también vinculan al Poder Judicial, el cual, con base en el principio de colaboración de poderes, deberá formular su proyecto en coordinación con el Poder Ejecutivo, a fin de determinar los montos fijados a partir de los límites y principios impuestos por la Constitución, y garantizando la competencia que le reconoce el artículo 145.º de la Constitución.
44. Para tal fin, es responsabilidad inexcusable del Poder Judicial plantear una propuesta de asignación de recursos económicos acorde con la realidad de la caja fiscal y con las posibilidades reales de una ejecución eficiente y eficaz. Asimismo, es indispensable que dicho Poder del Estado cuente con una política judicial que sirva de marco para la toma de decisiones por parte del Legislativo, en lo que se refiere a la asignación de recursos presupuestales. Es necesario advertir que, a pesar de habersele asignado al Poder Judicial, en el pasado, importantes recursos para la reforma del sistema de administración de justicia, a la fecha dicho proceso es percibido objetivamente por la ciudadanía como notoriamente deficiente.



45. Consecuentemente, el Tribunal Constitucional considera que para el adecuado ejercicio de la competencia que el artículo 145.° de la Constitución le reconoce al Poder Judicial, es necesaria una ley mediante la cual se establezcan los mecanismos especiales de coordinación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, en lo relativo a la elaboración del presupuesto de este último con respecto a lo previsto en el artículo 145.° de la Constitución, concordante con el principio de equilibrio financiero previsto en el artículo 78.° del mismo cuerpo legal.
46. Del mismo modo, el Poder Judicial deberá formular una Política Judicial de corto, mediano y largo plazo, en donde se defina el conjunto de criterios conforme a los cuales se orientará la organización judicial para administrar justicia. Para tal efecto, se deberá identificar los fines generales y objetivos específicos; el inventario y evaluación de los medios y recursos para alcanzarlos; y la determinación de líneas de acción. Dicha política deberá ser el sustento técnico para la toma de decisiones del Poder Legislativo en cuanto a la aprobación de su presupuesto. Sobre esta base, el Poder Legislativo, atendiendo a la capacidad económica del país, podrá incrementar las partidas presupuestarias correspondientes a favor del Poder Judicial, a efectos de consolidar el proceso de reforma de la administración de justicia en el que se encuentra abocado.

Por estas consideraciones, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú

HA RESUELTO

1. Declarar que, conforme a lo señalado en el Fundamento N.° 13, *supra*, ha operado la sustracción de la materia respecto a la pretensión del demandante de que se declare la nulidad de la parte correspondiente al presupuesto del Poder Judicial contenida en el "Proyecto de Ley Anual de Presupuesto del Sector Público para el año 2005" presentado por el Poder Ejecutivo ante el Congreso de la República, y que se ordene la inclusión, del proyecto de presupuesto del Poder Judicial que remitió este Poder del Estado al Poder Ejecutivo el día 27 de agosto de 2004 en el "Proyecto de Ley Anual de Presupuesto del Sector Público para el año 2005".
2. Declarar **FUNDADA** la demanda en el extremo de la competencia que confiere en artículo 145.° de la Constitución al Poder Judicial. En consecuencia, intérpretese que es competencia del Poder Judicial presentar su proyecto de presupuesto al Poder Ejecutivo, sin que éste último lo modifique, para su posterior sustentación ante el Congreso de la República, conforme a los Fundamentos N.°s 40 a 45 de la presente sentencia.
3. **EXHORTAR** al Poder Judicial para que formule una Política Judicial de corto, mediano y largo plazo, en donde se defina el conjunto de criterios conforme a



los cuales se orientará la organización judicial para administrar justicia. Para tal efecto, se deberá identificar los fines generales y objetivos específicos; el inventario y evaluación de los medios y recursos para alcanzarlos; y la determinación de líneas de acción. Dicha política deberá ser el sustento técnico para la toma de decisiones del Poder Legislativo en relación a la aprobación de su presupuesto.

4. **EXHORTAR** al Poder Legislativo para que dicte una ley mediante la cual se establezcan los mecanismos especiales de coordinación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, en cuanto a la elaboración del presupuesto de este último con respecto a lo previsto en el artículo 145.° de la Constitución, concordante con el principio de equilibrio financiero previsto en el artículo 78.° del mismo cuerpo legal.
5. **EXHORTAR** al Poder Legislativo para que, conforme a las capacidades económicas del país, se incrementen las partidas presupuestarias correspondientes a favor del Poder Judicial, a efectos de consolidar el proceso de reforma de la administración de justicia en el que se encuentra abocado.

Publíquese y notifíquese.

SS.

ALVA ORLANDINI

BARDELLI LARTIRIGOYEN

REVOREDO MARSANO

GONZALES OJEDA

GARCÍA TOMA



EXP. N.° 004-2004-CC/TC

LIMA

PODER JUDICIAL

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO JAVIER ALVA ORLANDINI

Comparto el fallo y los fundamentos que lo justifican, sin embargo, creo necesario dejar constancia de las siguientes consideraciones adicionales.

1. El sistema de separación de funciones está reconocido en la Constitución Histórica. En efecto, las Bases de la Constitución Peruana, de 17 de diciembre de 1822, dispusieron (10): "El principio más necesario para el establecimiento y conservación de la libertad, es la división de las tres principales funciones del poder nacional, llamadas comúnmente tres poderes, que deben deslindarse, haciéndolas independientes unas de otras en cuanto sea dable".
2. Ese mismo principio de separación de funciones fue respetado, con variantes, en la Constitución de 1823, que creó cinco poderes (electoral, legislativo, ejecutivo, judicial y municipal). Dos de ellos, empero, se referían al ejercicio del derecho al sufragio (poder electoral) y a la estructura y atribuciones de las municipalidades (poder municipal).
3. Las constituciones de 1826 y 1933 consideraron cuatro poderes (electoral, legislativo, ejecutivo y judicial). Las otras nueve cartas políticas, incluso la actual, estructuraron al Estado en tres poderes. Es menester, sin embargo, destacar que las constituciones de 1979 y 1993, además de tales poderes, dan categoría de órganos constitucionales autónomos al Ministerio Público, al Consejo Nacional de la Magistratura, al Sistema Electoral (sic) y al Tribunal Constitucional (antes Tribunal de Garantías Constitucionales).
4. La diferencia esencial entre los regímenes autocráticos y los democráticos estriba en que los primeros concentran el poder, mientras que los segundos lo distribuyen. Formalmente aquellos emanan de la fuerza o del fraude y estos de la voluntad popular. No es el caso examinar cuánto tiempo el Perú ha estado regido por gobiernos autocráticos (militares o civiles). Es suficiente señalar que, por excepción, el pueblo ha tenido la oportunidad de elegir a sus gobernantes.
5. En cuanto al Presupuesto de la República, Basadre ("Historia de la República del Perú", Séptima Edición, Editorial Universitaria, Lima-1983, pag. 15) sostiene: "Cuando el Perú inició su vida republicana, estaba ya en plena vigencia el principio por el que el Congreso determina los ingresos y los egresos públicos. Las Constituciones de 1823, 1826, 1828, 1834 y 1839 señalaron el régimen de la aprobación legislativa de los Presupuestos



presentados por el Poder Ejecutivo, y las que establecieron el Consejo de Estado dieron facultad a este organismo para el examen del proyecto respectivo antes de que fuera remitido al Congreso. Sin embargo, veinte años de vida republicana se sucedieron y cinco Cartas políticas fueron promulgadas sin que se cumpliesen estos preceptos. Dos tentativas para preparar Presupuestos, la una en el gobierno de La Mar (Morales Ugalde) y la otra en el primer gobierno de Gamarra (Pando) no tuvieron repercusión legislativa. Sólo el 21 de octubre de 1845, día anterior al señalado para la clausura del Congreso, el ministro de Hacienda Manuel del Río presentó a las Cámaras el primer Presupuesto del Perú, correspondiente al bienio 1846-1847. El Parlamento se clausuró el día siguiente, sin aprobarlo. El gobierno lo puso en vigencia, no obstante que reconoció tenía defectos e inexactitudes y pidió a los prefectos que hicieran las confrontaciones de partidas necesarias para depurarlo (4 de febrero de 1846)”.

6. Correspondía al Ministro de Hacienda presentar a la Cámara de Diputados (o al Consejo de Estado), tres meses antes de abrirse la sesión anual del Congreso, la cuenta de la inversión de las sumas decretadas para los gastos del año anterior y, asimismo, *el Presupuesto General de todos los gastos y entradas del año siguiente*. La aprobación de los ingresos y gastos públicos fue, además, en la teoría constitucional, atribución exclusiva del Congreso (según comentara Jorge Basadre), como lo acreditan los siguientes preceptos:
Artículo 60°, incisos 10 y 11, de la Constitución de 1823,
Artículo 43°, inciso 2 (referido a los Tribunales), de la Constitución de 1826;
Artículo 48°, inciso 8, de la Constitución de 1828;
Artículo 51°, inciso 8, de la Constitución de 1834;
Artículo 55°, inciso 6, de la Constitución de 1839;
Artículo 55°, inciso 4, de la Constitución de 1856;
Artículo 59°, inciso 5, de la Constitución de 1860;
Artículo 59°, inciso 6, de la Constitución de 1867;
Artículo 83°, inciso 5, de la Constitución de 1920;
Artículo 123, inciso 5, de la Constitución de 1933.
Sin embargo, el Congreso fue, en muchos tramos de nuestra historia republicana, suplantado por regímenes usurpadores que aprobaron los presupuestos mediante simples decretos leyes.
7. Más cercanamente, en la Constitución de 1979 (Capítulo IV del Título IV), los artículos 197° a 200° trataron del Presupuesto y la Cuenta General. El primero de estos dispositivos señaló que el Presidente de la República remitía al Congreso, dentro de los treinta días siguientes a la instalación de la Primera Legislatura Ordinaria Anual, el proyecto del Presupuesto del Sector Público para el año siguiente, y que no podía presentarse proyecto cuyos egresos no estuvieran efectivamente equilibrados con los ingresos. El proyecto, luego de ser dictaminado por una comisión mixta integrada por ocho senadores y ocho diputados, debía ser debatido y aprobado antes del quince de diciembre. Caso



contrario, entraba en vigencia el proyecto del Poder Ejecutivo, promulgado por decreto legislativo.

8. De las referidas normas de la Constitución de 1979 se infiere, pues, que correspondía al Congreso la aprobación del proyecto contenido en el dictamen de la comisión mixta de senadores y diputados. Solo si no se producía tal aprobación, entraba en vigencia el proyecto del Poder Ejecutivo.
9. La administración económica y financiera del Gobierno Central, conforme al artículo 138° de la Constitución de 1979, se regía por el presupuesto que anualmente aprobaba el Congreso; y las instituciones y personas de derecho público, así como los gobiernos locales y regionales, por los respectivos presupuestos que ellos aprobaban. Esa norma constitucional, además, disponía que por ley se determinaba “la preparación, aprobación, consolidación, publicación, ejecución y rendición de cuentas de los Presupuestos del Sector Público, así como la responsabilidad de quienes intervienen en su administración.” Existía, entonces, reserva de ley para esas etapas de los presupuestos del Sector Público.
10. La Corte Suprema de Justicia, según el artículo 238° de la Constitución de 1979, tenía la atribución de formular el proyecto de presupuesto del Poder Judicial, que debía ser remitido al Poder Ejecutivo para su inclusión en el proyecto de Presupuesto General del Sector Público. El presupuesto del Poder Judicial no era menor del *dos por ciento del presupuesto de gastos corrientes para el Gobierno Central*. La Corte Suprema de Justicia, conforme al artículo 239° de la misma Carta, por intermedio de uno de sus miembros, tenía derecho de concurrir a las Cámaras Legislativas para tomar parte, sin voto, en el debate de su presupuesto.
11. Las Cámaras Legislativas, antes, y el Congreso unicameral, actualmente, tienen el privilegio de aprobar sus presupuestos. Los proyectos respectivos son remitidos al Poder Ejecutivo para que este los incluya en el proyecto de Presupuesto General de la República.
12. La Constitución de 1993 está llena de vacíos y contradicciones. Su apresurada aprobación fue inspirada por el afán de mantener el ejercicio del poder al margen de toda consideración de ética política. Además de los ministros, el artículo 80° de dicha Carta solo permite participar en el debate del Presupuesto, ante el Pleno del Congreso, al Presidente de la Corte Suprema, al Fiscal de la Nación y al Presidente del Jurado Nacional de Elecciones. Sin embargo, el artículo 162° faculta también al Defensor del Pueblo a concurrir a tal debate. Y la aludida Carta omite que ejerzan el mismo derecho los presidentes del Tribunal Constitucional y del Consejo Nacional de la Magistratura. Si bien el artículo 145° de la Constitución actual dispone que “El Poder Judicial presenta su proyecto de presupuesto al Poder Ejecutivo y lo sustenta ante el Congreso”, no puede inferirse de ello que necesariamente,



cualquiera que fuera el monto de ese presupuesto, deba ser incluido *per se* en el proyecto de Presupuesto General de la República, el que debe estar efectivamente equilibrado conforme lo determina el artículo 78° de dicha Carta.

13. El proyecto de Presupuesto General de la República, enviado por el Presidente de la República, es debatido, primero, en la Comisión de Presupuesto del Congreso, y, posteriormente, el pleno del Congreso debate y aprueba (con modificaciones o sin ellas) el proyecto contenido en el dictamen en mayoría (o unánime) de la referida comisión. El pleno puede, además, hacer las modificaciones que estime necesarias.
14. La práctica parlamentaria, antes y ahora, posibilita que los ministros y los representantes de los órganos constitucionales participen, asimismo, en los debates de la Comisión de Presupuesto del Congreso.
15. La diversa redacción de los artículos 145°, 160°, 162° y 178° de la Constitución no debe ser el único fundamento de la demanda incoada. Hay un clamor nacional a efectos de que el Poder Judicial cumpla cabalmente su atribución de impartir justicia. Los magistrados no solo tienen derecho de percibir adecuadas remuneraciones, sino, adicionalmente, deben contar con el personal auxiliar y con los instrumentos técnicos necesarios.
16. La justicia en el Perú está en crisis desde hace muchos años. Es probable que se deba a diversos factores y no solo al económico. Debe recordarse que en el período 1992-2000 se publicitó una costosa “reforma judicial”, dirigida por un marino, que no solo no dio resultados positivos, sino que degradó la conducta de muchos jueces, especialmente provisionales, y separó del Poder Judicial y del Ministerio Público a quienes no fueron obsecuentes. Es preciso destacar que, para el control del aparato judicial, el régimen autocrático de entonces mutiló las atribuciones del Consejo Nacional de la Magistratura, razón por la cual, en gesto cívico que la nación no puede ni debe olvidar, sus integrantes debieron renunciar.
17. En la coyuntura actual, en que la sobrecarga procesal proviene de la transferencia de cientos de procesos del fuero privativo militar al Poder Judicial, del incremento de los procesos por corrupción de funcionarios, y del cada vez mayor número de procesos por tráfico ilícito de drogas (todos complejos), hay una necesidad perentoria de créditos suplementarios, habilitaciones y transferencia de partidas.
18. Es necesario que haya un plan de reorganización del Poder Judicial y del Ministerio Público, para que, con el suficiente número de magistrados, afronten el problema de la justicia en el Perú.



Estas son las consideraciones adicionales a los fundamentos de la sentencia que emite el pleno del Tribunal Constitucional, en la trascendente demanda de conflicto de competencias del Poder Judicial contra el Poder Ejecutivo.

SS.

JAVIER ALVA ORLANDINI

EXP. N.° 004-2004-CC/TC

LIMA

PODER JUDICIAL

FUNDAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA REVOREDO MARSANO

1. Con las consideraciones y respeto que mis colegas merecen, no suscribo los FUNDAMENTOS de la parte I, párrafos del 2 al 4 (páginas 4 a 10 inclusive), por pensar, en primer lugar, que no se trata realmente de "fundamentos" propiamente dichos, sino de una reseña didáctica y doctrinaria sobre las clases de sentencias que pueden darse en general.

En segundo lugar, porque estimo que las clasificaciones doctrinarias explicadas en esas siete páginas no resultan útiles o pertinentes para el caso concreto a resolver, salvo el tipo de sentencia estimativa exhortativa, que es la que pronunciamos en esta oportunidad.

Por último, porque aun constituyendo doctrina jurídica, considero peligroso que el Tribunal Constitucional, frente a un caso concreto, se refiera innecesariamente y a modo de enseñanza a todos los tipos de sentencias constitucionales, definiendo sus objetivos y características : estas definiciones, aun siendo ajenas al caso concreto, dejan sentada una posición **vinculante** del Tribunal Constitucional, por lo que estimo que debemos actuar -los magistrados- con especialísimo cuidado y pertinencia en los fundamentos vertidos en cada caso.

2. Me preocupa en particular el caso reseñado en el numeral 3.3.4 de la sentencia, que se refiere al tipo de "sentencias exhortativas".

Mis honorables colegas señalan que la exhortación contenida en el fallo de esas resoluciones pueden concluir -entre otras consecuencias- con la expedición de una "segunda sentencia". Es decir, que cuando el Tribunal



Constitucional exhorta al Congreso a elaborar y a aprobar una futura ley que el Tribunal estima necesaria, y el Congreso no la aprueba en un plazo razonable, entonces -estiman mis colegas- el Tribunal Constitucional puede expedir una “segunda” sentencia.

El asunto se agrava si se toma consciencia que la gran mayoría de las sentencias exhortativas se refieren no a leyes dictadas por el Congreso, sino a OMISIONES del Congreso en legislar determinados asuntos. Las omisiones legislativas del Congreso, en principio, no deben ser llenadas o superadas por el Tribunal Constitucional y menos de un modo conminativo, con plazo presunto y vía una “segunda sentencia”, no sabemos propulsada por qué norma constitucional.

No considero dentro de las atribuciones del Tribunal Constitucional propulsar (¿de oficio?) una segunda sentencia, menos aun cuando puede presumirse que en esta segunda sentencia el Tribunal Constitucional “legislaría” lo que no legisló el Congreso. No es competencia nuestra obligar al Poder Legislativo a dictar determinadas leyes, ni sustituirlo en la labor legislativa si no lo hace. Es de presumirse, además, según lo expresado en esos párrafos, que la calificación del plazo concedido al Congreso como razonable o irrazonable, dependería del propio Tribunal Constitucional.

Este tipo de consecuencias en las sentencias exhortativas de un Tribunal Constitucional, en Derecho Comparado, no es aceptado por la gran mayoría de órganos controladores de la constitucionalidad de las leyes, por estimarse que constituye una usurpación de las funciones del Poder Legislativo. Yo concuerdo con esa posición.

3. En cuanto al Principio de Unidad del Presupuesto, mis honorables colegas lo definen en base a la opinión de Maurice Duverger. Expresan que por ese principio “se proscribe la multiplicación de presupuestos y las cuentas singulares, ya que impediría tener una visión global más clara de los ingresos y gastos públicos...” . Sin embargo, aceptan, al declarar fundada la demanda, que el Poder Judicial presente su propio presupuesto ante el Congreso; es decir, aceptarían, en este caso, la pluralidad o multiplicación de presupuestos.

No encuentro, en el texto de la mayoría, la fundamentación del porqué - al permitir al Poder Judicial sustentar su propio pliego ante el Congreso- no se vulneraría el Principio de Unidad Presupuestal. Hace falta una explicación.

Tal vez la explicación del aparente contrasentido esté en el “momento” en que tiene vigencia el Principio de Unidad del Presupuesto : el Poder Judicial y otros órganos constitucionales pueden sustentar sus propios pliegos presupuestarios -sin modificaciones impuestas por terceros- ante el Congreso, y en esta etapa sí estaría permitida la pluralidad de “presupuestos” parciales



sin vulnerar el Principio de Unidad del Presupuesto ... pero cuando el Congreso debe aprobar el "Presupuesto General de la República", será aprobado **un solo y único Presupuesto**, en el que se habrán armonizado todos los ingresos y gastos provenientes de los diversos sectores y fuentes.

Estimo que el espíritu del Artículo 145° de la Constitución debe interpretarse como una sabia y previa vía de apertura al diálogo -negociación si se quiere- entre el Poder Judicial y el Ejecutivo, para que entre ellos analicen, coordinen y armonicen las necesidades de ese importantísimo Poder del Estado, como lo es el Judicial.

Para impedir que el Poder Ejecutivo imponga siempre "su" proyecto de Presupuesto, y en la hipótesis que la "negociación" no satisfaga al Poder Judicial, la Constitución abre a éste las puertas del Congreso para explicar, ante el árbitro supremo del Presupuesto, las razones de su insistencia.

4. Por otra parte, opino necesario esclarecer que el término "autonomía presupuestaria" no se refiere -como parece opinar el demandado- a una autoasignación de recursos por algún organismo determinado, sino más bien, en autodeterminar el destino de los recursos ya asignados por la ley del Presupuesto.
5. Lo que importa señalar en esta resolución del Tribunal Constitucional es principal y sintéticamente :

Que el Poder Judicial **tiene un rol importantísimo en todo Estado Social y Democrático de Derecho**, como lo es el Perú. No es ni debe ser -como parecen creer muchos ciudadanos- la "Cenicienta" de los poderes públicos, sino más bien la base principal de la justicia, de las garantías ciudadanas contra todo tipo de abuso, provenga de autoridades o de particulares y, además, requisito indispensable para vivir en igualdad, con la paz que acarrea tener eficazmente garantizados todos nuestros derechos.

Es harto conocido por la ciudadanía que el Poder Judicial de nuestro país dista mucho de cumplir su excelsa tarea, y que la población reclama a gritos una reforma eficaz, no sólo de recursos -hay que decirlo- sino también del comportamiento de muchos de sus integrantes.

Estas funciones preponderantes sólo podrán cumplirse a cabalidad con la idoneidad técnica y moral de sus miembros, con los recursos necesarios y con el respeto absoluto a sus resoluciones.

Para facilitarle contar con tales recursos, el Artículo 145 de la Constitución permite la injerencia del Poder Judicial en la elaboración del proyecto de todo el presupuesto, en coordinación con el Poder Ejecutivo. Esto no



significa, sin embargo, que la opinión del titular del Poder Judicial vincule u obligue al Congreso o a los demás órganos constitucionales.

He mencionado que un Poder Judicial eficaz requiere, además, absoluto respeto a sus resoluciones : éstas deben ejecutarse sin denostaciones y sin demora, especialmente cuando es el Estado el obligado directamente a cumplirlas.

Hace enorme daño a la democracia y al estado de derecho, así como a la autoridad y al prestigio del Poder Judicial, que sus sentencias definitivas sean ignoradas por el Ejecutivo. Ello ocurre, principalmente, cuando tales sentencias implican un pago importante a cargo del Estado. Muchas veces, los montos que deben cancelar diversos sectores de la Administración Pública no son incluídos, año tras año, en los Presupuestos Generales de la República, con lo cual no sólo el Congreso -que aprueba el Presupuesto- sino el propio Presidente de la República- responsable constitucionalmente de la ejecución de las sentencias judiciales- vulneran flagrantemente la Constitución y lo que es más grave, impunemente.

Esto debe cambiar. Ojalá esta sentencia del Tribunal Constitucional incida en un beneficioso cambio.

SRA.

REVOREDO MARSANO

EXP. N.° 004-2004-CC/TC

LIMA

PODER JUDICIAL

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO GONZALES OJEDA

Pese a encontrarme conforme con el FALLO o parte dispositiva de la sentencia, con el debido respeto por mis colegas, quisiera ahondar en algunas consideraciones que no se han hecho notar en la fundamentación de la Sentencia.

La trascendencia histórica y política del caso



1. En primer término, tengo la plena convicción de que éste es un caso sumamente importante por la materia concernida relativa a la estructura del sistema político peruano y la histórica situación de uno de los poderes del Estado. En esta medida, considero que se trata de un proceso fundamental para la República en donde el control constitucional demandado debe permitir una profunda reflexión respecto a la función de la judicatura y determinar precisiones trascendentales basadas en argumentaciones que permitan una interpretación constitucional proyectada en el proceso histórico y político en el que surgen estos conflictos, y, por esta vía, establecer una solución constitucional definitiva a un secular problema de nuestro sistema político. En esa medida, el presente caso requiere, antes de su análisis concreto, una necesaria revisión de nuestro proceso histórico y político; de igual modo, el caso motiva a reflexionar que la Constitución es siempre un texto normativo de la mayor importancia que debe ser comprendido de cara al proceso mismo, como norma fundamental, pero al mismo tiempo, como un documento histórico abierto permanentemente a una lectura acorde con las aspiraciones de cada tiempo.
2. Mirando nuestro proceso histórico, se observa que innumerables veces y, en otras instancias políticas, incluso antes de la existencia de este Tribunal, se ha discutido la necesidad de establecer en el Perú un Poder Judicial con las prerrogativas de un verdadero Poder del Estado. Por ello, el problema planteado aquí tiene relación directa con el proceso de construcción del Estado Democrático y Social de Derecho en nuestro país. El Estado Social y Democrático de Derecho no es una construcción que viene ya definida en la Constitución, puesto que sus contenidos se perfilan y desarrollan constantemente. En este proceso, el papel del Tribunal resulta relevante. El Tribunal Constitucional, en su corta existencia, ha venido desarrollando y dando contenido a las cláusulas fundamentales del Estado Social y Democrático de Derecho. De algún modo puede decirse que la Constitución nominal de 1993 se está adecuando a los tiempos de la transición democrática y está, en muchos aspectos, definiendo sus contenidos fundamentales, a partir de la intervención del Tribunal en este proceso político. Esto denota que tan importante como la necesidad de reformar la Constitución expresada por el Tribunal en la Sentencia N° 014-2002-AI/TC, debemos considerar al proceso de “mutación de la Constitución”, llevado a cabo a través de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, como un método válido para actualizar y considerar la vigencia actual de la Constitución. La “mutación constitucional” significa, en este contexto, la posibilidad que presenta la labor interpretativa del Tribunal Constitucional para llenar de contenidos democráticos a la Constitución y darle sentido actual así como vigencia real.



El TC y su participación en el proceso de deliberación sobre la construcción de un Poder Judicial autónomo.

3. Mis colegas han rechazado de plano, en el fundamento 18º de la Sentencia, el entrar a analizar el proceso de formación de la voluntad constituyente que llevó a la redacción del texto del artículo 145º de la Constitución, que es materia de interpretación en el presente caso. La concepción de una teoría de la interpretación jurídica desvinculada por completo del legislador histórico parecía, en efecto, aconsejar una lectura al margen de los debates constituyentes. Pero hay que advertir que no es lo mismo la interpretación de la Ley y la interpretación de la Constitución por parte del Tribunal. En la interpretación de la ley la primacía de la Constitución permite un marco de referencia incuestionable al intérprete, mientras que en la interpretación de la Constitución, por la naturaleza misma de las disposiciones impregnadas de indeterminaciones y aperturas, el intérprete necesita de mayores referencias para su trabajo. La interpretación de la Constitución es, en este sentido, una tarea de enorme responsabilidad respecto de la asignación de contenidos a textos muchas veces imprecisos, vagos y a veces aparentemente contradictorios, debido, entre otras razones, a que el debate constituyente se configura como un proceso de acuerdos mínimos entre la diversidad y pluralidad de concepciones y opciones políticas que conforman la voluntad constituyente. De este modo, muchos temas suscitan debates en los que ese acuerdo mínimo no es posible, produciéndose lo que Ferreres Comella¹ ha llamado la remisión de la decisión constituyente a un momento político “post-constitucional”, donde adquiere relevancia la actuación del Tribunal Constitucional como intérprete máximo de la Constitución. Es por ello que el poder de asignación de derechos y potestades en el Estado Social y Democrático de Derecho, termina trasladándose al momento de su aplicación, es decir que el proceso de cierre del debate constituyente, en aspectos muchas veces cruciales para la sociedad, termina trasladándose a los jueces y, de manera especial, al Juez constitucional.
4. Eso parece ocurrir en el presente caso, y, a partir de aquí, la importancia que adquiere la intervención del Tribunal Constitucional en el “cierre” de un debate que es histórico sobre las potestades del Poder Judicial en el escenario del Estado Democrático y su construcción en nuestro país, parece inevitable. En consecuencia, el reconocimiento de que estamos ante una discusión abierta, que no ha concluido con la aprobación y promulgación de la Constitución de 1993, sólo es posible tras la revisión del debate constituyente. La argumentación histórica sirve aquí no para reivindicar a un legislador histórico que ni puede “hablar”, y tampoco le alcanza legitimidad para hacerlo, sino para poner en evidencia la polaridad en las opciones presentes en el debate y, a partir de ahí, establecer cuál de las opciones

¹ Ferreres Comella, Víctor, *Justicia Constitucional y Democracia*, CEC, Madrid, 1997, pg. 34



resulta, en el tiempo presente, más compatible con la Constitución en su conjunto.

El debate constituyente sobre el artículo 145° de la Constitución.

5. Revisando los documentos del proceso constituyente de 1993, puede evidenciarse las distintas opciones políticas en torno a las prerrogativas presupuestarias del Poder Judicial. Así, de un lado lo que podríamos denominar la opción *judicialista*, que cuenta con varias posiciones a su interior, desde el proyecto defendido inicialmente para dotarle de una asignación del 3% (artículo 10 en el proyecto debatido en la Comisión de Constitución)², hasta la opción que apuesta abiertamente por dejar en manos del Poder Judicial, sin ningún tipo de interferencias, la potestad de elaborar y enviar su presupuesto para su incorporación por el Ejecutivo en el proyecto de Ley³. Luego está la posición que reformula esta primera opción ya aprobada en la Comisión de Constitución, y al momento de discutir el tema del presupuesto del Ministerio Público, se concluye aprobando un texto más ambiguo aún, pero que, de hecho, refleja la postura de sujeción del Poder Judicial a los designios de la administración central⁴.
6. Pero el debate de estas opciones quedaron inconclusas por los intereses de la mayoría del Congreso de 1993, tal como bien nos recuerda Domingo García Belaunde⁵, la “obsesión por la brevedad” de los constituyentes de 1993 hizo que el proyecto inicial, que tenía más artículos que la Constitución de 1979, terminara luego de algunos “cortes de tijera....sin orden ni concierto” en un texto con 100 artículos menos que su antecesora. Pero los recortes no fueron sólo a textos completos de artículos, también se hicieron modificaciones

² Art. 10.- El presupuesto del Poder Judicial no es menor del 3% del presupuesto de gastos corrientes para el Gobierno central.

El Consejo Ejecutivo del Poder Judicial formula el proyecto del Presupuesto del Poder Judicial. Lo remite al Poder Ejecutivo para su inclusión sin modificaciones en el Proyecto de Presupuesto General del Sector Público a enviarse al Congreso.

³ Esta fue al final la opción que quedó en el debate luego de suprimir el primer párrafo del artículo 10°, con la modificación de que no se decía El Consejo Ejecutivo, sino “El Poder judicial....” (Véase diario de debates, sesión 37 matinal, pag. 1510)

⁴ El Proyecto aprobado bajo el artículo 209, decía lo siguiente: “El Poder Judicial presenta su proyecto de presupuesto ante el Poder Ejecutivo, lo sustenta en esta instancia y ante el Congreso. El Presidente de la Corte Suprema o su representante tiene derecho a concurrir al congreso para sustentar y debatir sin voto el proyecto de presupuesto del Poder Judicial”.

⁵ García Belaunde, D. “La nueva Constitución del Perú”, estudio preliminar a *La Constitución peruana de 1993*, Lima 1994, pgs. 20-21.



importantes a último momento. Así, en lo que atañe al presente caso, el texto final “recortado” se ubica ahora en el artículo 145° y con un texto diferente al aprobado por el Pleno. En el debate constituyente no hay sustento de esta última opción, por lo que debe suponerse que se hizo a último momento.

División de funciones, Estado de Derecho y autonomía del Poder Judicial

7. La teoría de la división de Poderes, como es bien sabido, es tributaria del pensamiento ilustrado y recogida en el famoso capítulo VI del libro XI del “*Esprit des lois*” de Montesquieu⁶. Incorporada luego en el memorable artículo 16° de la Declaración Francesa de agosto de 1789, constituye, a decir de Loewenstein, “el fundamento del constitucionalismo moderno”⁷. Como se recuerda, el artículo 16° de la Declaración francesa estableció que “Toda sociedad, en la que la garantía de los derechos no está asegurada y la separación de los poderes determinada, no tiene Constitución”. A partir de aquí, la doctrina constitucional moderna ha establecido una ineludible vinculación entre la teoría de la división de poderes, el control del poder y la garantía de los derechos de las personas.
8. En el Perú, el Congreso de la República, el 19 de diciembre de 1822, aprobó las “Bases de la Constitución Política de la República Peruana”. Bases que instituyeron los principios constitucionales del sistema político jurídico del Estado Peruano, y que son los preceptos fundantes del Estado, así como la validez y unidad del orden jurídico y político del país. En dichas Bases Constitucionales, en el artículo 10, se diseñó la forma política que debería adoptar el Perú como República. El poder nacional se tenía que repartir en tres órganos fundamentales, quienes tienen que asumir las tres funciones principales, supremas del Estado: las funciones ejecutivas, las funciones legislativas y las funciones judiciales, forma política que el Estado debe observar, pues trata de la única garantía de la libertad y estas funciones tienen que ser independientes unas de otras en cuanto sea posible.

⁶ “Hay en cada Estado tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de los asuntos que dependen del derecho de gentes y el poder ejecutivo de los que dependen del derecho civil. Por el Poder ejecutivo, el príncipe o el magistrado, promulga leyes para cierto tiempo o para siempre, y enmienda o deroga las existentes. Por el segundo poder, dispone de la guerra y de la paz, envía o recibe embajadores, establece la seguridad, previene las invasiones. Por el tercero castiga los delitos o juzga las diferencias entre particulares. Llamaremos a éste poder judicial, y al otro, simplemente, poder ejecutivo del estado”. Charles-Louis de Secondat, Baron de la Brade y de MONTESQUIEU. *Del espíritu de las leyes*, Madrid, Editorial Tecnos, 2000, pag. 107.

⁷ Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1982, pg. 55.



9. Como se puede observar, al inicio de la República, el constituyente histórico tenía muy claro cómo debía diseñar la arquitectura del Estado Moderno y cómo determinar el reparto del poder político, como se hace hasta la fecha, sobre la base de tres órganos quienes tienen que realizar las funciones supremas del Estado. Dicho poder, otorgado por la nación, y el pueblo, se estructura en tres órganos: ejecutivo, legislativo y judicial, los que tienen igual jerarquía política, pero que asumen funciones que deben ser independientes; esta decisión de la voluntad social expresada por los constituyentes, como ya se tiene señalado, y de conformidad con la doctrina del Estado Moderno, es la garantía del establecimiento y conservación de la libertad así como la existencia de la misma Constitución.
10. La doctrina constitucional moderna ha adecuado la teoría de la división de poderes a una fórmula de *separación de funciones*, en el entendimiento de que el Poder es único, porque única es también su fuente de legitimación. Por ello, cuando la Constitución proclama en el artículo 45° de que el "Poder emana del pueblo", está legitimando una única fuente de emanación del poder, que luego es ejercido, siguiendo el dogma del constitucionalismo moderno, por tres ramas o Poderes: El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.
11. En el Estado de Derecho, la división de funciones constituye una garantía a favor de la libertad, en cuanto estuvo presente, además, desde su formulación original, la convicción de que la concentración del poder en un solo órgano constituye una amenaza permanente para los derechos y para la propia estabilidad del sistema democrático.
12. La consagración del principio democrático, recogido en la Constitución en sus artículos 3° y 43°, supone, de otro lado, una apuesta por la preservación de un poder institucionalizado cooperativo, donde ninguno de los tres puede imponerse sobre otro, sino que los tres poderes coordinan y ejercitan sus competencias y prerrogativas en un marco de respeto y autolimitaciones mutuas que permitan un gobierno efectivo en la consecución de los fines de la democracia constitucional. De este modo, el principio de la división de poderes o funciones, no puede significar la consagración de jerarquías en la atribución o "alineamiento" de unos poderes respecto de otros. La existencia de distinciones o necesarias coordinaciones entre poderes, para el establecimiento o ejecución de las acciones del Estado, no supone, en modo alguno, que unos poderes actúen avasallando a otros y quitando esencia a la definición misma de lo que debemos entender por Poder. Como bien señala López Guerra, "división, es un término que va más allá de los de 'distinción' y 'coordinación': Implica la inexistencia de una jerarquía de mando mediante la cual todas las instancias estatales acabarían, en último término, dependiendo de un órgano superior, fuente del poder (el Soberano, la Asamblea, el dictador o el Partido único). División de poderes significa



pluralidad de instancias estatales autónomas, sólo así el poder frenará al poder”⁸.

13. Las autonomías de cada poder del Estado cumplen, en este sentido, la función de garantía frente al avasallamiento o intento de sometimiento o intromisión de un poder del Estado sobre otro. Existen, por ello, competencias y potestades, una reservadas de modo exclusivo a alguno de los poderes del Estado, otras compartidas y que coadyuvan a la cooperación en la acción pública.
14. El principio de autonomía del Poder Judicial es, por tanto, una garantía institucional inescindible del principio constitucional de independencia, recogido en el artículo 139 inciso 2° de la Constitución Política. Esto es así, toda vez que sin autonomía funcional orgánica, el Poder Judicial no podría cumplir el cometido institucional que es exclusivo de este poder del Estado: la función jurisdiccional. Quizás la independencia es lo que mejor caracteriza al órgano judicial, pues, si bien mantiene frente a los otros poderes su autonomía, íntegra, en su interior, a un conjunto de funcionarios independientes encargados de impartir justicia, que no dependen del legislativo ni del ejecutivo, y, aquí lo más trascendente, tampoco de una Corte o Tribunal que dentro de éste funciona. Se trata, entonces, del presupuesto o condición indispensable de la imparcialidad que, como afirma Zaffaroni, es el carácter esencial de la jurisdicción⁹. Más aún, es precisamente el signo distintivo de la independencia lo que le otorga al judicial la legitimidad democrática en el Estado Moderno, pues hay que recordar que una institución democrática no lo es necesariamente por el origen popular o electoral, sino cuando ésta es funcional para el sistema democrático y consustancial al funcionamiento del Estado de Derecho.

Poder Judicial y derechos fundamentales

15. Pero además del principio de la división de poderes, que ha sido analizado en los argumentos precedentes, conviene también tener presente el rol que juega hoy en día el hecho de que el Poder Judicial, como poder del Estado, sea a la vez el garante de los derechos fundamentales que reconoce la Constitución Política del Estado.
16. Los derechos fundamentales, que en su esencia y origen constituyen garantías frente al Estado, requieren de un ente, una fuerza, un poder que los haga valer como realidades exigibles jurídicamente. Como bien nos hace ver

⁸ López Guerra, L. *El Poder Judicial en el Estado Constitucional*, Lima, 2001, pag. 17

⁹ Zaffaroni, Eugenio Raul. *Estructuras Judiciales*. Ed. Ediar. Buenos Aires, 1994. p.107



Alexy¹⁰, “tan irrenunciable es la separación de poderes para la institucionalización de los derechos humanos como insuficiente”. En efecto, sin un mecanismo que permita limitar efectivamente el poder del Estado como garantía para los derechos, la teoría de la división de poderes puede quedar vaciada fácilmente como estrategia para la defensa de la libertad; pero hay que tener en cuenta, además, que actualmente no se habla sólo de derechos fundamentales como garantías frente al Estado, sino también frente a terceros (la llamada eficacia horizontal de los derechos). En esta dimensión, el Poder Judicial encuentra su plena legitimidad y adquiere soberanía como garante de los derechos constitucionales, tanto frente al Estado como también frente a los particulares.

17. A partir de esta constatación fáctica, de los derechos fundamentales, se ha dicho que son, en cierto sentido, garantías institucionales “contra mayoritarias” e, incluso, “profundamente antidemocráticos, porque desconfían del proceso democrático. Con el sometimiento incluso del Legislativo privan de poder de decisión a la mayoría parlamentariamente legitimada. Lo vemos una y otra vez: la oposición pierde primero en el procedimiento democrático y vence después en el areópago de Karlsruhe”¹¹. Así, la relación entre democracia representativa y derechos fundamentales hace suponer una permanente tensión entre la mayoría parlamentaria y la actividad jurisdiccional, sobre todo, de parte de los Tribunales Constitucionales. En este contexto es que el principio de autonomía cobra especial relevancia, porque supone una garantía institucional a favor no de un Juez en particular, sino del Poder Judicial como órgano del Estado.

Estado de Derecho y Estado Social de Derecho. Dos contextos, dos concepciones sobre el rol de la Judicatura en la Democracia constitucional.

18. En el escrito de contestación de la demanda, en el presente caso, se ha dado una serie de argumentos históricos para demostrar que “desde siempre” las prerrogativas exclusivas en la elaboración del Presupuesto han sido del Poder Ejecutivo. Esta afirmación, que tiene como respaldo una realidad histórica incuestionable, debe, no obstante, ser matizada con lo que supone la presencia del Estado Social y Democrático de Derecho como superación del Estado Legislativo. En el Estado Legislativo, la jurisdicción, en efecto, no es más que “administración de justicia”, pero en el Estado Constitucional, el Poder Jurisdiccional ha adquirido especial relevancia y protagonismo; en

¹⁰ Alexy, R. “La institucionalización de los derechos humanos en el Estado Constitucional democrático”, en *Derechos y Libertades*, año V, N° 8, Madrid, 2000, pg. 36

¹¹ Se refiere aquí el autor a la sede del Tribunal Federal Alemán, Véase, Alexy R. “Los derechos fundamentales en el Estado Constitucional Democrático”, Traducción de Alfonso García Figueroa, en, *Neoconstitucionalismo(s)*, Trotta, 2003, pg.



consecuencia, lo que “siempre fue así” no tiene por qué mantenerse en el tiempo en forma indefinida.

19. La constitucionalización de los derechos humanos y, sobre todo, su eficacia directa, a través de la fuerza de la jurisdicción como garante de los mismos, ha producido un cambio no sólo en la concepción de los derechos, sino también en la propia estructura de la organización política del Estado. Como ha escrito Zagrebelsky¹², el paso del Estado de la ley, o conocido clásicamente como Estado de Derecho, al Estado Constitucional, o Estado Social como nomina nuestra propia Constitución, nos debe inducir a pensar en un verdadero “cambio genético” en la estructura y relaciones tanto entre poderes como también entre el Poder Público y los particulares: los ciudadanos.
20. En este sentido y, en lo que aquí interesa, el magistrado de la Corte Constitucional muestra cómo en el Estado de Derecho hay una especie de subordinación a la ley y, en consecuencia, al Poder Legislativo, tanto de parte de la administración como también de la jurisdicción. Por ello manifiesta que el Estado liberal de derecho era un *Estado legislativo* que se “reafirmaba a sí mismo a través del principio de legalidad”. Respecto del Poder Judicial, esto significó, entre otras cosas, una concepción de la jurisdicción vinculada al legislador en el momento de la aplicación del derecho. De esta época es expresión figurativa la célebre frase de Montesquieu, en el sentido de que el Juez es un ser inanimado que pronuncia las palabras de la ley. Un juez sin sentimientos y sin pasiones cuyo objetivo fundamental es garantizar la legalidad en el entendimiento, además, que este era el mejor servicio que puede hacerse a la seguridad jurídica, la igualdad o la uniformidad de la jurisprudencia como valores que se proclamaban centrales en el modelo político¹³.
21. La organización judicial, que es compatible con un modelo tal del Estado, está sometida a la administración central. Como nos recuerda Perfecto Andrés Ibáñez¹⁴, “la institución judicial de este modelo, en los países de la

¹² Zagrebelsky, G. *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, Traducción de Marina Gascón, Madrid, 1999. pg. 33

¹³ Gascón Abellán, Marina, “El Papel del Juez en el Estado de Derecho”, en *La argumentación en el Derecho. Algunas cuestiones fundamentales*, Lima, 2003, pg. 19.

¹⁴ Andrés Ibáñez, P. “Poder Judicial y Juez en el Estado Constitucional de Derecho. El sistema de Consejo”, en: *La experiencia jurisdiccional: Del Estado Legislativo de derecho al Estado Constitucional de Derecho*, Madrid, 1998. pg. 12



Europa continental, encarna fielmente la herencia napoleónica, bajo la forma de una administración de justicia integrada en el Ejecutivo”.

22. Durante toda la vigencia del Estado legislativo de derecho, no puede hablarse, por ello, con propiedad, de un Poder Judicial, sino, como con frecuencia ha sido dicho, de una simple administración de justicia sujeta a la administración central y, de este modo, también de un juez, no sólo “boca de la ley” sino funcionario marginal de la administración de un Estado centralizado y poco proclive a “compartir el poder”¹⁵.
23. Frente a este modelo de organización política y, también, como consecuencia de la crisis que se produjo en toda Europa, respecto de la función de la ley y su falta de contenidos éticos que hicieron que el Estado nazi, también de modo formal, pueda ser autoproclamado un “Estado de derecho” para someter con igual fuerza “jurídica” a los jueces; se produce la materialización ética del ordenamiento jurídico a través de los nuevos textos constitucionales, pero también por otro lado, se abre paso una interesante reflexión sobre el rol de la judicatura en la defensa de ciertos bienes y valores constitucionales.
24. Se produce así un acontecimiento extraordinario. Por el camino de garantizar determinados bienes, que venían tutelados por las Constituciones, se termina por someter al propio legislador a la Constitución. Así, “si el *Estado legislativo de derecho* había supuesto la sumisión de la administración y del Juez al Derecho, y en particular a la ley, el *Estado constitucional de derecho* supone que también el legislador viene sometido a Derecho, en este caso a la Constitución”¹⁶.
25. En esta línea, se ha venido a hablar de una magistratura no sólo como poder real, sino incluso como el poder más importante en el Estado Democrático actual, llegando a sostener que, a diferencia de lo que pasaba con el Estado legislativo y la preeminencia que en esta época se otorgaba al poder legislativo, actualmente puede afirmarse que el Estado Constitucional es, en verdad, un *Estado Jurisdiccional*, puesto que no sólo la ley se encuentra actualmente sometida a controles jurisdiccionales, a través del juicio de

¹⁵ “Como es evidente, detrás del nombramiento controlado por el poder central con exclusión del Judicial, se ha construido toda la secuela de sumisión e intromisión (que en los últimos siglos ha sido la constante) que exhiben los sistemas judiciales adscritos al napoleónico, como es el caso de casi todos los latinoamericanos”, Monroy Gálvez, Juan, “De la administración de justicia al Poder Judicial ¿cambiando de oxymoron?, en *Cuadernos de política judicial*, N° 1, PUCP, Lima 2003, pg 44

¹⁶ Gascón A. M, *ob. cit.* pg. 22



constitucionalidad, sino que todos los actos de la administración pueden venir impugnados para su definición y control por parte de los Jueces¹⁷.

26. A esto debe agregarse, sobre todo para el caso de los países de América Latina, el desgaste de la democracia representativa y la alta incidencia de delitos de corrupción que suponen una necesaria actuación de la jurisdicción en el control del poder político. En el caso europeo, esto ha llevado a hablar del fenómeno de judicialización de la política: "Todo, y todo el mundo debe ahora ser justiciable: La ley por el consejo constitucional; la política económica del gobierno, por el Tribunal de Luxemburgo; el funcionamiento de las instituciones penales y disciplinarias, por el Tribunal de Estrasburgo; los Ministros por el Tribunal de justicia de la República; los hombres políticos, por la justicia penal ordinaria"¹⁸.
27. En consecuencia, el Poder Judicial no puede ser el que se ha estructurado y diseñado para un tiempo en que se creía, sin ninguna duda, en que la soberanía del Parlamento no podía ser sujeta a control o que las actuaciones de la administración no podían ser sometida a la Jurisdicción. El Estado Constitucional, a través de los derechos fundamentales, limita al legislador; y la administración, a través del Proceso Contencioso, está sometido a la jurisdicción. Por tanto, el Poder Judicial requiere de garantías que permitan que su actuación fundamental para la democracia no se vea amenazada.

La necesaria vinculación de la autonomía presupuestaria, independencia judicial y derecho fundamental de Tutela.

28. Además de lo que llevo expuesto, creo que hay un argumento también consustancial al Estado Social de Derecho referido a lo que supone el derecho a la justicia. El servicio público de justicia, es al propio tiempo un derecho fundamental y una obligación de parte del Estado, orientado a establecer mecanismos de tutela de los derechos a través de órganos y procedimientos que permitan que los conflictos, que se originan en la sociedad, encuentren un cauce de solución civilizada, efectiva y oportuna. Una de las consecuencias

¹⁷ En el Derecho Administrativo la lucha contra las "inmunidades del poder", a la que allá a inicios de la década del 60 se refería García de Enterría, simboliza de algún modo la construcción del Estado Constitucional de Derecho, al someter toda "desviación del Poder" al control jurisdiccional. Véase sobre esto, la conferencia que pronunciara el profesor García de Enterría el 02 de marzo de 1962 en la Universidad de Barcelona en, *Democracia, Ley e inmunidades del Poder*, serie: Derechos y Garantías N° 8 Lima, 2003. pg. 15 y SS.

¹⁸ Garapón, A, *juez y democracia. Una reflexión muy actual*, (1997, pg. 17), traducción de Manuel Escrivá de Romani, del libro original en francés, *Le gardien des promesses, justice et démocratie*, paris 1996



de la transformación del Estado de Derecho en Estado Social y Democrático de Derecho, ha sido precisamente la atención prioritaria del servicio público de justicia como un derecho fundamental en el Estado Democrático. En esta perspectiva, el movimiento de acceso a la justicia, como una reivindicación social, ha sido recogido en los textos constitucionales de la mayoría de los países democráticos del mundo contemporáneo. La constitucionalización de los derechos fundamentales a la justicia, recogidos básicamente en el artículo 139° de la Constitución, dan cuenta de este fenómeno en nuestro contexto.

29. Por acceso a la justicia, se ha comprendido no sólo a los mecanismos de superación de barreras geográficas, económicas, culturales, de género y de cualquier otro tipo, estableciendo la actividad judicial orientada a la solución de un conflicto de manera universal e igualitaria, sino también las actividades coadyuvantes con esta actividad, como la comprensión real de los derechos, la asesoría legal gratuita previa al proceso, la asistencia letrada durante el mismo y, en general, la tutela procesal efectiva, que comprende el uso de las reglas preestablecidas, el derecho de contradicción, la defensa, la instancia plural, la ejecución de los fallos, entre otros aspectos.
30. En efecto, en cuanto actividad propiamente judicial, se ha destacado la interrelación entre las posibilidades o facilidades de acceso, la necesidad de lograr una sentencia ajustada a derecho siguiendo un proceso justo y, finalmente, la ineludible actividad para poder hacer efectivo las pretensiones logradas en el proceso, esto es, la ejecución de resarcimientos o indemnizaciones¹⁹. Unido a esto, se reclama también un mecanismo de aseguramiento por los errores o defectos del sistema de justicia²⁰.
31. El órgano encargado de ofrecer este servicio público esencial, de parte del Estado, es el Poder Judicial. Este es, además, un servicio en forma de monopolio estatal que requiere de ciertas características muy especiales. En primer lugar, ha de ser prestado por un órgano imparcial, independiente de cualquier inferencia política, pero, además, el servicio ha de ser eficiente, efectivo y suficiente a la demanda siempre creciente de nuestra sociedad con sed de justicia.
32. Esto significa, en resumidas cuentas, que el Poder Judicial tiene no sólo asignada una competencia, sino también deberá asumir la responsabilidad frente a la ciudadanía por el efectivo servicio de justicia que los ciudadanos

¹⁹ Schiappa-Pietra, Oscar, "El problema del acceso a la justicia en el Perú", en: *Acceso a la justicia*, Poder Judicial, Lima, 1997, pg. 21

²⁰ Hoy incorporado en el artículo 139, inciso 7, aunque sólo referido a la justicia penal, como si los errores y arbitrariedades no fueran posibles también en otras materias.



reclaman como derecho fundamental. Para que esto no sea sólo una formulación teórica, el Estado deberá delegar también, en este Poder del Estado, las suficientes competencias y, sobre todo, los fondos necesarios para que dichas competencias puedan ser ejercidas con responsabilidad y eficacia. Si ello no ocurre, el Poder Judicial no sólo no podrá ejercer sus potestades como titular de un poder, sino que tampoco podrá trasladársele la responsabilidad por las deficiencias del servicio.

33. En ello debe meritarse, con especial cuidado, el papel que cumple el Estado en la asignación de las prioridades. Gobernar es decidir, y ello implica la elección de diversas opciones. Lo que está en los enfoques de opciones, de quien toma las decisiones en el Estado, es cómo se definen estas prioridades, para lo cual es preciso señalar que cuenta con las atribuciones que les otorga la Constitución y la ley. Sin embargo, debe quedar claro que la atribución de decidir debe estar relacionada con las responsabilidades estatales, no pudiéndose, por la vía de la "elección de la decisión de prioridades", asumirse la indiferencia como respuesta en un tema tan importante como lo judicial, pues ello implica vaciar de contenido a muchos derechos vinculados con la tutela judicial efectiva. Es obvio que sin una adecuada asignación de recursos económicos para hacerlos efectivos, el derecho será solo nominal y no real, por lo que es imperativo que quien tiene a su cargo la importante función de la "elección de recursos escasos" priorice el dinero de los contribuyentes, considerando y no negando las condiciones de mejorar la prestación de un servicio que posibilite la real vigencia de los derechos fundamentales en juego, y que se haga dentro de un enfoque que esta vez si consagre, con sentido real, la autonomía institucional.
34. En ese sentido, el Estado requiere asegurar el adecuado funcionamiento del Poder Judicial como organización autónoma que desarrolle, a su interior, una de las garantías institucionales más trascendentes en el Estado de Derecho: la independencia, para lo cual se requiere considerar la estructuración del servicio fuera de condiciones de dependencia del poder, pero también consagrándose un servicio de calidad al usuario que permita rescatar su dignidad humana.
35. De este modo, surge la necesidad de establecer una ligazón entre el servicio de justicia, su naturaleza como un servicio imparcial y la necesidad de la autonomía de la organización llamada a prestarla, en condiciones que satisfagan las expectativas de los ciudadanos. En esa medida, la autonomía presupuestaria se presenta como el elemento fundamental para que se den las condiciones para que el servicio pueda prestarse con solvencia y, de esta forma, se cumpla con una de las finalidades del Estado contribuyéndose a la paz social, favoreciendo la construcción de un Poder Judicial moderno y adaptado a nuestros tiempos, fuertemente tecnificado y con presencia en todo el país.



La interpretación constitucional como “cierre” del debate constituyente

36. He querido desarrollar estos argumentos que son, según creo, junto a los que mis colegas han desarrollado en la sentencia, los que permitan definir una opción interpretativa que quedó, como digo en mi fundamento de voto, “abierta” en el debate constituyente. Estas razones permitan ahora, sin género de duda, definir el debate a favor del Poder Judicial.
37. El Poder Judicial, en el proceso de elaboración de su presupuesto, no puede estar sometido a interferencia alguna de parte del Poder Ejecutivo, menos a que éste sustituya su proyecto por otro no elaborado por los órganos de gobierno interno del Poder Judicial. El artículo 145°, para ser compatible con los derechos reconocidos por la Constitución y con la tutela de los mismos, que la propia carta fundamental reserva de modo exclusivo al Poder Judicial, no puede sino ser interpretado como una facultad que debe ser ejercida por este Poder del Estado sin que el Ejecutivo pueda modificarlo a la hora de elaborar el proyecto de Ley de Presupuesto. Una lectura distinta supondría una seria amenaza para la autonomía institucional del Poder Judicial y, a la larga, para la independencia de los jueces.

Con estas consideraciones, como ya he dejado adelantado, concuerdo con el Fallo de la Sentencia.

SS.

GONZALES OJEDA