

PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



“Ibas darle equilibrio a la Fuerza, no dejarla en la oscuridad”: Informe Jurídico sobre la Sentencia N.° 74/2023 recaída en el Expediente N.° 0003-2022-PCC/TC

Trabajo de Suficiencia Profesional para optar el Título de Abogado que presenta:

Edwin Alexander Zambrano Balbin

ASESOR:

Niels Jyeyson Apaza Jallo

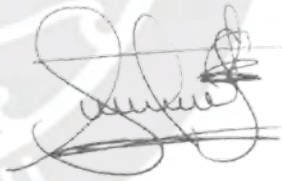
Lima, 2024

INFORME DE SIMILITUD

Yo, APAZA JALLO, NIELS JYEYSON, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor del trabajo de suficiencia profesional titulado **“Ibas darle equilibrio a la Fuerza, no dejarla en la oscuridad”**: Informe Jurídico sobre la Sentencia N.º 74/2023 recaída en el Expediente N.º 0003-2022-PCC/TC”, del autor ZAMBRANO BALBIN, EDWIN ALEXANDER, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 27%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin, el 09/07/2024.
- He revisado con detalle dicho reporte y el trabajo de suficiencia profesional, y no se advierten indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 11 de julio del 2024

APAZA JALLO, NIELS JYEYSON	
DNI: 46583763	Firma:
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-9018-7945	

RESUMEN

El Congreso de la República interpuso una demanda competencial contra el Poder Judicial aduciendo que la revisión de sus actos en el marco de tres procesos de amparo afectaba sus competencias exclusivas y excluyentes y que, por lo tanto, la parte demandada había incurrido en vicios competenciales que ameritaban la intervención del máximo intérprete de la Constitución. Ante ello, el Tribunal Constitucional determinó -bajo una interpretación de espaldas al principio de separación de poderes- que existían zonas exentas del control constitucional y, con ello, abrió paso la doctrina de las “*political questions*” en el Perú. Dicha postura ignoró, plenamente, la jurisprudencia del máximo intérprete de la Constitución, la cual había establecido largamente que, en tanto la norma fundamental vinculaba a todos los poderes públicos, no era posible concebir que alguno realizase actos que no pudiesen ser controlados constitucionalmente. A mayor abundamiento, el Tribunal Constitucional desnaturalizó el proceso competencial y se advocó al análisis de fondo de los procesos de amparo que fueron motivo de la demanda, a fin de resolver las controversias bajo su propio criterio. Al hacerlo, no solo comprometió diversos principios constitucionales, sino que, a su vez, permitió la vulneración de derechos fundamentales y se advocó a causas pendientes ante órganos jurisdiccionales.

Palabras clave

Tribunal Constitucional, Conflicto Competencial, Congreso de la República, Poder Judicial.

ABSTRACT

The Congress of the Republic filed a jurisdictional claim against the Judiciary, arguing that the review of its actions within the framework of three amparo processes affected its exclusive and excluding competences. Consequently, the defendant had committed jurisdictional errors that warranted intervention by the highest interpreter of the Constitution. In response, the Constitutional Court, under an interpretation that disregarded the principle of separation of powers, determined that there were areas exempt from constitutional control. This paved the way for the doctrine of 'political questions' in Peru. Unfortunately, this stance completely ignored the jurisprudence of the highest interpreter of the Constitution,

which had long established that all public powers were bound by the fundamental norm, making it impossible for any of them to perform acts beyond constitutional scrutiny.

Furthermore, the Constitutional Court distorted the jurisdictional process by delving into the substantive analysis of the amparo cases that were the subject of the claim. In doing so, it not only compromised various constitutional principles but also allowed for the violation of fundamental rights and deferred to pending cases before judicial bodies.

Keywords

Constitutional Tribunal, Jurisdictional conflict, Congress of the Republic, Judicial Power.



ÍNDICE

PRINCIPALES DATOS DEL CASO	4
I. INTRODUCCIÓN	5
1.1 Justificación de la elección de la resolución	5
1.2 Presentación del caso	5
II. IDENTIFICACIÓN DE LOS HECHOS RELEVANTES	6
2.1 Antecedentes	7
2.2 Hechos relevantes del caso.....	8
III. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS	11
3.1 Problema principal.....	11
3.2 Problemas secundarios	12
3.3 Problemas complementarios	12
IV. POSICIÓN DEL CANDIDATO/A	12
4.1 Respuestas preliminares a los problemas principal y secundarios	13
4.2 Posición individual sobre el fallo de la resolución	14
V. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS	14
VI. CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES	36
BIBLIOGRAFÍA	38
ANEXOS	40

PRINCIPALES DATOS DEL CASO

N° EXPEDIENTE	Expediente N.° 0003-2022-PCC/TC
ÁREA(S) DEL DERECHO SOBRE LAS CUALES VERSA EL CONTENIDO DEL PRESENTE CASO	Derecho constitucional y derechos fundamentales
IDENTIFICACIÓN DE LAS RESOLUCIONES Y SENTENCIAS MÁS IMPORTANTES	Sentencia N.° 74/2023 emitida en el Expediente N.° 0003-2022-PCC/TC
DEMANDANTE	Congreso de la República
DEMANDADO	Poder Judicial
INSTANCIA JURISDICCIONAL	Tribunal Constitucional
TERCEROS	Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) y Jorge Luis Salas Arenas
OTROS	-

I. INTRODUCCIÓN

1.1 Justificación de la elección de la resolución

El Perú, en los últimos años, ha enfrentado una gran crisis político-social que, a la fecha, ha alcanzado grandes implicancias jurídicas. Esta crisis ha representado un desafío para el Derecho Constitucional y la administración de justicia en tanto ha puesto en duda la capacidad de la jurisdicción de velar por los derechos fundamentales de los peruanos. Esto en particular es una preocupación para el autor de las siguientes líneas.

El estado se ha erigido sobre la base de la protección de la autodeterminación humana. Por ello, que alguno de los órganos estatales pretenda alcanzar un espacio de inmunidad en el cual pueda tener la facultad de vulnerar derechos constitucionales es, a criterio del autor, sumamente peligroso. De ahí el interés en analizar la sentencia materia de este informe jurídico.

Se considera que la resolución judicial que motiva este estudio es en particular relevante por haber sido emitida por el máximo intérprete constitucional y constituir el fin (y a la vez inicio) de un conflicto de poderes que no solo implica una discusión sobre el principio de pesos y contrapesos, el control jurisdiccional de la Constitución y la defensa de derechos constitucionales, sino que también representó una decisión que contradujo los pronunciamientos hasta entonces emitidos por Tribunal Constitucional peruano en los cuales declaró que la naturaleza normativa de la Constitución implicaba la inexistencia de cuestiones inmunes a la revisión constitucional en sede judicial.

Lo señalado evidencia la alta complejidad que conlleva la Sentencia 74/2023 y la cantidad de temas y aristas aplicables a la discusión: principio de división de poderes, la independencia judicial, protección de derechos fundamentales, primacía de la Constitución, etc. Considero relevante analizar esta resolución, precisamente, para aprender de ella y tomar nota para el futuro del derecho constitucional

1.2 Presentación del caso

La sentencia analizada constituye la decisión final del Tribunal Constitucional en el proceso competencial generado entre los poderes legislativo y judicial del Perú. En dicha controversia, el legislativo (2022) solicitó que se anulen las resoluciones judiciales emitidas en tres procesos de amparo tramitados ante cortes superiores peruanas. De acuerdo con el órgano legislativo, las referidas resoluciones afectaban sus

competencias constitucionales para designar al Defensor del Pueblo, tramitar acusaciones constitucionales contra la cabeza del Jurado Nacional de Elecciones (en adelante, JNE) y crear leyes.

El Tribunal Constitucional del Perú resolvió la controversia acogiendo la tesis del Congreso y, con ello, estableció que existían actos de naturaleza política pura cuyo control escapaba al jurisdiccional. A partir de ello, el referido tribunal llegó a las siguientes conclusiones:

- A) Respecto al proceso que afectaba la designación del titular de la Defensoría del Pueblo, sostuvo que la parte demandante no se había referido a derechos fundamentales propios y que la forma de elegir al Defensor del Pueblo correspondía al Congreso únicamente.
- B) Con relación al proceso iniciado por el presidente del JNE, el Tribunal Constitucional interpretó que el Congreso de la República Peruana tenía la competencia para tramitar denuncias constitucionales contra este funcionario, en una interpretación amplia del artículo 99 de la norma fundamental del Perú.
- C) En lo que respecta al proceso que supuestamente afectaría sus competencias para emitir normas, el alto tribunal declaró que la demanda presentada por la SUNEDU era improcedente, pues no se identificaba que un proyecto de ley pudiera suponer un agravio a derechos fundamentales.

Estando a ello, en las siguientes páginas se expondrán los argumentos por los que se concluye que el Tribunal Constitucional, en su conjunto, al resolver el conflicto competencial que se dio entre los poderes del estado referidos, afectó el principio de la independencia de los jueces (entre otros principios) y excedió sus facultades al controlar supuestas vulneraciones sustantivas. Sin perjuicio de ello, también se analizarán los supuestos vicios denunciados por la parte demandante a fin de evaluar si, realmente, se afectaban las competencias del Congreso.

Para el estudio propuesto, se utilizará la Constitución Política del Perú, la Ley N.° 31307, Nuevo Código Procesal Constitucional (en adelante, NCPCo), La Ley N.° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo (en adelante, LDP), la Ley N.° 26486, Ley Orgánica del JNE (en adelante, LJNE) y doctrina constitucional nacional y comparada, entre ellas cuantiosa doctrina constitucional especializada en la materia.

II. IDENTIFICACIÓN DE LOS HECHOS RELEVANTES

2.1 Antecedentes

Los antecedentes del presente caso se remontan a tres procesos judiciales distintos (iniciados, respectivamente, por el Sindicato de Trabajadores de la Defensoría del Pueblo, el presidente del Jurado Nacional de Elecciones y la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria) y anteriores al proceso competencial materia de la resolución bajo análisis:

- En primer término, en el Expediente N.° 03898-2022-0-1801-JR-DC-03. El 31 de mayo de 2022, el Sindicato de Trabajadores de la Defensoría del Pueblo presentó una demanda de amparo contra el poder legislativo solicitando que se deje sin efecto el procedimiento de elección del titular de la Defensoría del Pueblo. Supuestamente, este procedimiento afectaría los derechos de la demandante al debido proceso y a la participación política del país. En paralelo, se solicitó una medida cautelar para suspender provisionalmente el proceso de selección del Defensor del Pueblo en curso hasta que concluya el proceso en el expediente principal.

En virtud de ello, el Juzgado Tercer Juzgado Especializado en lo Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima (en adelante, el Tercer Juzgado) mediante la Resolución N.° 1, de fecha 8 de junio de 2022, concedió la medida cautelar solicitada, con lo cual se detuvo el proceso. En esa línea, al interponerse la demanda competencial contra el Poder Judicial, se encontraba pendiente la emisión de la sentencia de primera instancia y la resolución del recurso de apelación contra la resolución mencionada.

- En segundo término, se tiene el Expediente N.° 00400-2022-0-0401-JR-DC-01. El 6 de junio de 2022, Jorge Luis Salas Arenas, en su actuación como presidente del JNE, interpuso una demanda de amparo al Poder Legislativo solicitando, como pretensión principal, el cese de la vulneración a sus derechos al ejercicio de la función pública y a la independencia de su cargo por las denuncias constitucionales. Estando a ello, mediante la Resolución N.° 6, del 26 de julio de 2022, el Primer Juzgado Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Arequipa (en adelante, el Primer Juzgado) declaró fundada la demanda y nulos los actos de ingreso de las denuncias constitucionales y se ordenó la actuación inmediata de la sentencia. En consecuencia, cuando el Congreso peruano demandó al Poder Judicial, el proceso de amparo referido estaba pendiente de

ser resuelto en segunda instancia al haberse interpuesto un recurso de apelación contra la sentencia.

- En tercer término, está el Expediente N.° 00893-2022-0-1801-JR-DC-02. El 7 de febrero de 2022, la SUNEDU incoó una demanda de amparo contra el Congreso peruano, requiriendo que se declare la nulidad de los Proyectos de Ley números 0697/2021-CR, 862/2021-CR y 908/2021-CR, titulados “*Ley que reestablece la autonomía universitaria y la institucionalidad de las universidades peruanas*”. En esa línea, mediante la Resolución N.° 16, del 19 de julio de 2022, el Segundo Juzgado Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima (en adelante, el Segundo Juzgado) declaró que la demanda tenía mérito y, en consecuencia, nulos los referidos proyectos de ley. Posteriormente, mediante Resolución N.° 17, del 21 de julio de 2022, el Juzgado decidió integrar la sentencia y declaró la inaplicación de la Ley N.° 31520 para la SUNEDU. Posteriormente se ordenó la actuación inmediata de lo decidido judicialmente.

En vista de lo expuesto, el 10 de octubre de 2022 el Poder Legislativo peruano interpuso una demanda competencial a fin de que el Tribunal Constitucional declare la nulidad de las resoluciones emitidas por el Primer, Segundo y Tercer Juzgado en sus respectivos casos, por considerar que se afectaban las competencias del órgano legislativo.

2.2 Hechos relevantes del caso

Para sustentar su demanda, con relación al proceso judicial seguido en el Expediente N.° 03898-2022-0-1801-JR-DC-03, el Congreso de la República argumentó la normativa peruana establecía que solo el Congreso de la República era el órgano competente para cumplir la función de designar al titular de la Defensoría del Pueblo. Por ese motivo, las resoluciones judiciales emitida en el marco del mencionado expediente debían ser declaradas nulas, porque las razones utilizadas por el órgano jurisdiccional para otorgar la medida cautelar, específicamente respecto al criterio de verosimilitud en el derecho, no versaban sobre vulneraciones a derechos fundamentales, lo cual era la materia del proceso de amparo constitucional.

En esa línea, las resoluciones judiciales emitidas en el marco del proceso, y sobre todo la medida cautelar otorgada, habrían limitado y restringido la competencia del Congreso

de la República al paralizar indefinidamente la elección del Defensor del Pueblo. Por ese motivo, el Congreso solicitó que dichas resoluciones sean declaradas nulas.

Por otro lado, respecto al proceso judicial del Expediente N.º 00400-2022-0-0401-JR-DC-01, el Congreso de la República sostuvo que el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones o cualquier otro funcionario puede ser investigado por el Congreso, desde la óptica del interés público y bajo el amplio criterio del control político. En base a ello, los congresistas tienen la función principal de realiza seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales, de manera neutral e imparcial.

De esta forma, se registraría el menoscabo de las competencias del órgano legislativo porque el juzgado constitucional que tramitó la demanda de amparo asumió la posición del demandante relativa a la exención del Presidente del Jurado Nacional de Elecciones del ámbito de aplicación del artículo 99 de la Constitución y, con ello, declaró fundada la demanda. Para el Congreso, esto sería un precedente nefasto que bloquearía la función fiscalizadora y de control político del Congreso. Por consiguiente, desde su postura, la sentencia de primera instancia, así como todas las actuaciones producidas en el marco del expediente judicial en cuestión, debían ser declaradas nulas.

En tercer término, con relación al Expediente N.º 00893-2022-0-1801-JR-DC-02, el Congreso de la República sostuvo que no proceden demandas contra iniciativas legislativas en trámite debido a que no se tiene certeza de si estas adquirirán categoría de leyes. Por lo tanto, la demanda de amparo interpuesta por la SUNEDU debió ser declarada improcedente. Ello sin perjuicio de que la tramitación de los proyectos de ley materia de la demanda espertaron los procesos constitucionales respectivos.

De esa manera, las resoluciones judiciales N.º 16 y 17 emitidas en el proceso menoscabaron las atribuciones del Congreso para emitir leyes, por lo que las mismas debían ser declaradas nulas.

El Poder Judicial, por su parte, contestó la demanda argumentando, preliminarmente, los siguientes puntos:

- El ejercicio de las competencias de los diferentes poderes debe realizarse en el marco de límites constitucionales y al amparo de sus diversos principios.
- El Congreso de la República pretende que el Tribunal Constitucional atienda supuestos vicios sustantivos en cada proceso a través de un proceso

competencial. No existe un agravio a las competencias del órgano legislativo que pueda ser controlado en esta vía por el máximo intérprete de la Constitución.

- Pretender que el Tribunal Constitucional evalúe la validez sustantiva de conductas en un proceso competencial desvirtúa el referido proceso y constituye un exceso a sus competencias.
- En lo que se refiere al Expediente N.º 03898-2022-0-1801-JR-DC-03, la demanda solo ponía en tela de juicio la constitucionalidad del procedimiento de selección del Defensor del Pueblo, en la medida que el que se había llevado a cabo afectaba principios constitucionales. Por lo tanto, las resoluciones emitidas por el Tercer Juzgado no afectaban las competencias del parlamento del Perú.
- Con relación al Expediente N.º 00400-2022-0-0401-JR-DC-01, este se relaciona con la protección de los derechos fundamentales al ejercicio de la función pública y la independencia en la administración de la justicia electoral del señor Julio Luis Salas Arenas, ya que el Presidente del JNE no se encuentra contemplado en los alcances del artículo 99 de la Constitución Política del Perú. Además, se indica que el proceso de amparo en cuestión sigue en trámite.
- Finalmente, sobre el Expediente N.º 00893-2022-0-1801-JR-DC-02, el juez constitucional, al considerar que existía una amenaza a derechos fundamentales, falló en favor del demandante en las Resoluciones N.º 16 y 17 emitidas en el proceso. Todos los fundamentos del Congreso de la República se orientan a cuestionar la validez sustantiva de las mencionadas resoluciones, lo cual no es materia de un proceso constitucional.
- De estimarse la demanda competencial se afectaría la independencia judicial en sus dimensiones interna y externa.

Ante ello, el 23 de febrero de 2023, el supremo intérprete de la Constitución emitió la Sentencia 74/2023, en la cual declaró fundada la demanda competencial y, por consiguiente, declaró nulas todas las resoluciones judiciales en cuestión. Para ello esgrimió sustancialmente el siguiente razonamiento:

- No cabe imponer, como idea infalible, que no existen áreas fuera del control constitucional, debido a que no puede concebirse un sistema de pesos y contrapesos sin límites. Todos los órganos tienen ámbitos de discrecionalidad. En esa línea, el control constitucional no solo es judicial, sino que puede ser político.

- Si el acto a controlar incide en los derechos fundamentales entonces puede realizarse un control jurisdiccional. Sin embargo, si el acto es de naturaleza *política pura (political questions)* el órgano jurisdiccional solo puede controlar la forma y no el fondo.
- En lo que se refiere al Expediente N.° 03898-2022-0-1801-JR-DC-03, el sindicato demandante es titular de ninguno de los derechos reclamados, por lo que, en suma, en sí requiere la protección de intereses difusos. Empero, los principios de transparencia, meritocracia y participación ciudadana no tienen esa categoría. Por ende, la demanda de amparo es improcedente y la medida cautelar fue otorgada sin cumplir el requisito de apariencia de derecho.
- Con relación al Expediente N.° 00400-2022-0-0401-JR-DC-01, el Tribunal Constitucional entiende que la competencia congresal para tramitar acusaciones constitucionales alcanza al presidente del JNE, por su naturaleza de representación que ejerce como miembro de la Corte Suprema. Por tal, la interpretación del Congreso respecto de la posibilidad de llevar el procedimiento de antejuicio o juicio político contra el magistrado de la Corte Suprema que preside el referido Jurado es correcta. En esa línea, la sentencia emitida por el Primer Juzgado es incorrecta y no puede valorar la admisión a trámite de las denuncias.
- Finalmente, sobre el Expediente N.° 00893-2022-0-1801-JR-DC-02, el Tribunal Constitucional estableció que, en principio, un proyecto de ley no constituye una amenaza a derechos fundamentales en los términos requeridos por la normativa procesal para la admisión de una demanda de amparo.

Por estas resumidas razones, el Tribunal Constitucional determinó que existía un vicio competencial y se declaró la nulidad de los actos que lo constituían.

III. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS

3.1 Problema principal

¿El Poder Judicial, a través del Primer, Segundo y Tercer Juzgado, menoscabó las competencias del Poder Legislativo, con relación a la elección del Defensor del Pueblo, la acusación constitucional al Presidente del JNE y el trámite de los Proyectos de Ley N.° 0697/2021-CR, N.° 862/2021-CR y N.° 908/2021-CR?

3.2 Problemas secundarios

Primer problema secundario: ¿El proceso competencial es la vía idónea para la discusión planteada en los términos señalados por el Congreso de la República?

Segundo problema secundario: ¿Lo resuelto en el Expediente N.º 03898-2022-0-1801-JR-DC-03 afectó las competencias del Congreso para elegir al Defensor del Pueblo?

Tercer problema secundario: ¿Lo resuelto en el Expediente N.º 00400-2022-0-0401-JR-DC-01 afectó las competencias del Congreso para tramitar acusaciones constitucionales contra el Presidente del JNE?

Cuarto problema secundario: ¿Lo resuelto en el Expediente N.º 00893-2022-0-1801-JR-DC-02 afectó las competencias del Congreso para tramitar proyectos de ley?

3.3 Problemas complementarios

Primer problema complementario: ¿El procedimiento de selección del Defensor del Pueblo afectó derechos constitucionales de titularidad del Sindicato de Trabajadores de la Defensoría del Pueblo?

Segundo problema complementario: ¿Las acusaciones constitucionales sobre el Presidente del JNE afectaron derechos constitucionales del demandante?

Tercer problema complementario: ¿Se cumplieron los estándares interamericanos para el control político sobre autoridades electorales?

Cuarto problema complementario: ¿Los Proyectos de Ley N.º 0697/2021-CR, N.º 862/2021-CR y N.º 908/2021-CR afectaron derechos constitucionales tutelados por la SUNEDU?

IV. POSICIÓN DEL CANDIDATO/A

4.1 Respuestas preliminares a los problemas principal y secundarios

Respuesta al Problema Principal: No. El Poder Judicial no afectó competencias del Congreso de la República con la emisión de las resoluciones judiciales cuya nulidad solicitó el órgano legislativo.

Respuesta al Primer problema secundario: No. El proceso competencial no era la vía idónea para la discusión que planteó el Congreso de la República en los términos expuestos en su demanda.

Respuesta al Segundo problema secundario: Sin perjuicio de la respuesta a la pregunta principal, respecto al fondo de la discusión planteada por el Congreso, se considera que lo resuelto en el marco del proceso contra la elección del defensor del pueblo dañaba las competencias exclusivas del Congreso.

Respuesta al Tercer problema secundario: Sin perjuicio de la respuesta a la pregunta principal, respecto al fondo de la discusión planteada por el Congreso, se considera que lo resuelto en el marco del proceso de tutela del Julio Luis Salas Arenas no afectaba competencias del Congreso, en tanto este no tenía la facultad de tramitar acusaciones constitucionales contra él.

Respuesta al Cuarto problema secundario: Lo resuelto en el marco de la demanda de amparo contra proyectos de ley, sí se afectó las competencias del Poder Legislativo, sin perjuicio de la respuesta a la pregunta principal, respecto al fondo de la discusión planteada por el Congreso.

Respuesta al Primer problema complementario: No. El Sindicato de Trabajadores argumentó la vulneración de intereses difusos de los cuales no tiene la titularidad ni la legitimidad para obrar activa a fin de interponer una demanda de amparo.

Segundo problema complementario: Sí. Específicamente debido a los derechos a la participación política, al trabajo y a la independencia de su cargo, en virtud de que se realizó una interpretación extensiva del artículo 99 de la Constitución.

Tercer problema complementario: No. El Tribunal Constitucional no consideró y ni siquiera mencionó los estándares de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para el juicio político o antejuicio de autoridades electorales.

Cuarto problema complementario: No en tanto la tramitación de proyectos de ley no son una afectación *per se* a derechos constitucionales.

4.2 Posición individual sobre el fallo de la resolución

Considero que la sentencia del Tribunal Constitucional no se ajusta a los criterios de interpretación constitucional y a los principios jurídicos contenidos en la Constitución, tales como el principio de independencia judicial, al haberse discutido cuestiones de fondo y temas sustantivos, cuya controversia se ventilaba en los respectivos expedientes judiciales de amparo que fueron materia de la demanda competencial. En ese sentido, a nuestra consideración el Tribunal Constitucional afectó las competencias de los jueces del Poder Judicial y el principio de independencia judicial.

Sin perjuicio de ello, debe resaltarse que, con relación al proceso por la elección del Defensor del Pueblo, lo resuelto para la medida cautelar era incorrecto. Por tanto, correspondía que la Sala Superior revierta la decisión adoptada por el juzgado *a quo*.

Por su parte, con relación al proceso de relacionado a la acusación constitucional del presidente del Jurado Nacional de elecciones, la respuesta del Tribunal Constitucional fue errada debido a que el Congreso carecía de la competencia cuya lesión se habría generado.

Finalmente, sobre los proyectos de ley, dicha disposición fue errada debido a que, como ha sido asentado en el tiempo, no proceden amparos contra proyectos de ley. Concretar bien esta respuesta, pues podría llevar al equívoco.

V. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS

Primer problema secundario: ¿El proceso competencial es la vía idónea para la discusión planteada en los términos señalados por el Congreso de la República?

Problemas complementarios:

- ¿Cómo se interpreta el principio de separación de poderes en el sistema constitucional peruano?
- ¿Qué son las *political questions*? ¿Son aplicables al sistema peruano?
- ¿Qué implica que la Constitución sea una norma jurídica?
- ¿La demanda contiene vicios de naturaleza sustantiva que se deban resolver mediante un proceso competencial?

El principio (peruano) de separación de poderes

En las repúblicas, y sobre todo en los estados constitucionales, el principio de división de poderes se ha erigido como una piedra angular de la distribución de las facultades del Estado. De esa manera se evita la acumulación de poderes en una misma entidad, lo cual sería un riesgo tendiente hacia un absolutismo. Sin embargo, la separación no solo implica la distribución de las facultades del Estado, sino que, según Guastini (2010, pp. 258-260), también nace de dos principios: el principio de especialización de poderes y de recíproca independencia de los órganos. Por el primero, los poderes constituidos del Estado se especializan enteramente y de manera exclusiva en la función que se les ha asignado. Por el segundo, los poderes constituidos deben ser inmunes a la interferencia por parte de los otros poderes, en tanto a su formación, funcionamiento y duración.

Con respecto a las funciones y en línea con lo mencionado en el párrafo anterior, Solozabal (1981, pp. 231-232) ha establecido que se dividen en las tradicionales función legislativa -asignada al Parlamento, el cual refleja la voluntad del pueblo-; la función ejecutiva, que suele ser atribuida a un órgano individual o colegiado, entendiéndose estos por el monarca o el gobierno; y la función jurisdiccional, otorgada a un cuerpo de magistrados con conocimientos jurídicos, quienes la ejercerán para la resolución de conflictos. Nótese que esta distribución, a su vez, se orienta al principio de especialización de poderes, pero, también hacia la idea de que ninguno de los órganos que los posea los acumule, debido a que ello resultaría en una menor libertad o despotismo (Pereira, 2011, p. 219).

Como contrapartida de la separación de poderes está el principio de pesos y contrapesos (*'checks and balances'*) por el cual los poderes estatales se equilibran mutuamente y ejerce control entre ellos (Tribunal Constitucional, Expediente N.º 0006-2019-CC/TC, 2020). De esta forma, dichos poderes deben contar con diferentes mecanismos que permitan limitar el exceso y la intromisión en la que puedan incurrir los demás poderes (Guastini, 2010, p. 261).

La idea de esta separación, precisamente, es que “si uno tiende a extralimitarse siempre quedan los otros dos para frenar esa extralimitación, pues todos tienen la faculté de statuer (facultad de “estatuir”, “decidir” o “disponer”) y la faculté d’empêcher (“vetar”, “impedir”)” (Pereira, 2011, p. 219). De esta forma, cada uno de los poderes del estado tiene tanto el deber como las facultades necesarias para bloquear el exceso en el cual incurra el otro, lo cual, precisamente, se constituye en un mecanismo para garantizar la adecuada distribución del poder.

Ahora bien, es necesario señalar que esta concepción, aunque adecuada, ha tenido ciertos matices en el sistema peruano. Después de todo, la idea de que los poderes estatales deben tener una separación absoluta responde a una visión rígida separación de poderes que proviene de Estados Unidos (Pereira, 2011, p. 219; Hakansson, 2019, p. 266). Por su parte, en el Perú, esta noción no es tan estricta en tanto la Constitución de 1993 ha establecido diferentes mecanismos de coordinación que requieren la confluencia de los distintos poderes a fin de alcanzar sus objetivos. De ahí que el Tribunal Constitucional (Expediente N.º 0006-2019-CC/TC, 2020) ha señalado que el principio bajo comentario no es absoluto y que, en realidad, conlleva el principio de cooperación por medio del cual los poderes constituidos actúan en conjunto hacia un fin específico y constitucional.

En base a lo descrito se debe concluir que el sistema de ‘*checks and balances*’ existe en la Constitución peruana y, de hecho, se encuentra expresamente previsto en el artículo 43. Por esa razón, el análisis del accionar de los poderes del Estado debe realizarse observando el principio de corrección funcional. Lógicamente, todo ello dentro del marco de los derechos fundamentales.

El amanecer de los muertos: Sobre las denominadas “*political questions*”

Establecer una definición *a priori* de las *political questions* no ha sido pacífico en la doctrina ni, mucho menos, en la jurisprudencia. La razón de ello es que no existe un listado taxativo ni descriptivo de las mismas que pueda permitir un análisis de sus complementos para, posteriormente, englobarlas en base a una conceptualización. Pese a ello, comparten un rasgo en específico. La doctrina de las *political questions* señala que existen materias o ciertos actos realizados por los poderes constituidos que, por su naturaleza exclusivamente política, no pueden ser conocidos en el fondo ni controlados por el sistema judicial (Peyrano, 2008, pp. 18 - 20).

Según Sagües (2008, p. 74), el origen de esta doctrina, paradójicamente, resultó ser en el caso 'Marbury vs. Madison', aquel famosamente conocido por plantear el *judicial review*. Así, de forma específica, las *political questions* fueron planteadas cuando en dicha sentencia se señaló que la Corte Suprema solo podía decidir sobre los derechos de individuos, pero no sobre si los órganos estatales cumplían con deberes sobre los cuales tenían discrecionalidad. Así, temas políticos o que sean funciones del presidente no podían ser discutidas en sede judicial (Corte Suprema de los Estados Unidos de Norteamérica, 1803).

La ideología que cementó esta postura fue, justamente, la separación de poderes, en tanto, para los defensores de las *political questions*, no correspondía que los tribunales de justicia se pronuncien sobre aspectos que la Constitución hubiese designado al Presidente o al Congreso. El punto era evitar un gobierno de jueces, en los cuales los magistrados se conviertan en árbitros de los asuntos políticos confiados a los poderes que, por su naturaleza, atendían las discusiones de este tipo (Sagües, 2008, pp. 76-77). Esto implicaba, claramente, una suerte de incompetencia por razón de la materia. En tanto una discusión tenía naturaleza discrecional y política, asignada a los poderes políticos, su revisión era impensable por parte de los tribunales, orientados exclusivamente a cuestiones jurídicas.

De acuerdo con Sagües, fue en el caso Baker vs. Carr, revisado por la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos, que el órgano jurisdiccional delineó la existencia de las *political questions*. En suma se planteó lo siguiente (2008, pp. 76-78):

- Podían tratarse de materias confiadas a departamentos políticos del gobierno por la Constitución.
- A veces eran asuntos en los cuales no había normas que previeran su solución.
- También podían ser cuestiones cuya solución debía ser política.
- En ocasiones, se trataría de casos en los cuales un órgano judicial no podía emitir una resolución sin faltar respeto a los otros poderes.
- Puede ser en casos en los cuales sea necesario adherirse a una decisión política ya adoptada.
- Puede ser necesario que las distintas ramas del Estado no tengan diversas decisiones sobre un mismo tema.

Como se puede apreciar, esta visión asumida por la jurisdicción estadounidense consideraba las habilitaciones discrecionales establecidas constitucionalmente otros órganos como *political questions*. De esta manera, desde este punto de vista, la norma constitucional permitiría una carta blanca y libre a los poderes legislativos y ejecutivos a fin de que, en el marco de su discrecionalidad, realizasen cuanto les plazca, sin que esta actividad pueda ser revisada por los jueces, pues ello implicaría una vulneración al principio de separación de poderes.

Empero, esta visión fue decayendo progresivamente. Las razones de ello se explican de la siguiente manera (Sagües, 2008, 78-84):

- Se ha considerado que la admisión de las *political questions* implica una renuncia del Estado al control jurisdiccional y, como tal, a la protección judicial de los demandantes.
- Al no existir una definición clara o conceptualización de las *political questions*, más allá de su naturaleza no justiciable, no es posible identificar cuáles son estos actos exentos de control jurisdiccional. Ello ha provocado que las veces que esta doctrina ha sido utilizada se haya acudido a criterios casuísticos poco extensibles.
- La doctrina de las *political questions* es una contradicción y afronta directa a la visión del control judicial constitucional que hoy en día rige los estados constitucionales de derecho.
- La evolución del rol de la judicatura en los estados constitucionales ha erosionado las *political questions*. Esto es: la consolidación del *judicial review* tanto por jueces ordinarios como constitucionales; la habilitación constitucional expresa del control difuso, lo cual impide que se acuse a los jueces de usurpación de funciones; la devaluación social del Poder Ejecutivo y Legislativo; y toma de conciencia sobre el deber de proteger los derechos constitucionales.

En esta línea es apreciable cómo otros sistemas jurídicos han afrontado la discusión sobre las *political questions* (Landa, p. 117-123):

- En España, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 136/1999, del 20 de julio de 1999, declaró nula la sanción penal a un grupo de terroristas debido a que la misma había sido tipificada por el legislador sin considerar el principio de proporcionalidad. Así, se declara inconstitucional la técnica legislativa usada

para regular una pena desproporcionada en relación con el bien jurídico protegido.

- En Argentina, la doctrina de las *political questions* fue recibida desde el caso Cullen v. Llerena, en 1893, en el que se señaló que existían facultades privativas y exclusivas no revisables por los tribunales. Empero, esta postura se ha ido reduciendo, y si bien, Argentina parece haber asumido la existencia de las *political questions*, sí ha señalado que, poco a poco, la tendencia es a ir expandiendo el diagnóstico constitucional en cuanto entre en juego lesiones a derechos subjetivos. En esa línea, so excusa de una cuestión privativa, no se puede ocultar la violación de la Constitución.

Es necesario señalar que, en su momento, el Perú se adscribió a la doctrina comentada. Así, en la sentencia recaída en el Expediente N.º 358-98-AA/TC, el Tribunal Constitucional (Expediente N.º 358-98-AA/TC, 1998) concluyó que destituir altos funcionarios no era una cuestión revisable por la judicatura al ser parte de las 'political questions'. Sin embargo, con posterioridad, en la sentencia del Expediente N.º 4053-2007-PHC/TC, al analizar la potestad discrecional del presidente de la República con relación al otorgamiento de gracias presidenciales, el mismo tribunal señaló que sostener que había actos estatales libres de control constitucional era igual que quitarse la condición de norma suprema a la Constitución (Expediente N.º 4053-2007-PHC/TC, 2007b).

Cabe mencionar, en este punto, que de forma similar a como lo hizo España, el Tribunal Constitucional ha cuestionado la técnica legislativa del Poder Legislativo, aun ante habilitaciones constitucionales. Así, en el Expediente N.º 3052-2009-PA (Expediente N.º 3052-2009-PA/TC, 2010a), el supremo intérprete evaluó la regulación contra el despido arbitrario establecida por ley, en virtud del mandato indicado en el artículo 27 de la Constitución, y estableció que lo relevante era determinar si la protección otorgada legislativamente respetaba el núcleo del derecho al trabajo. De esta forma, el máximo intérprete constitucional analizó lo establecido por el legislador y concluyó que, pese a lo expresamente indicado por ley, no era posible solo considerar la indemnización como la forma de proteger el derecho constitucional al trabajo, en tanto la finalidad restauradora del proceso de amparo que implica revertir el daño a un derecho constitucional implicaba la necesidad de la reposición laboral. Nótese que, si bien pudo sostenerse que era una *political question* la decisión del legislador de regular aquello

que la Constitución le había ordenado por ley hacer, dicha habilitación no era una carta blanca, sino que se enmarcaba en la protección de los derechos fundamentales.

Dicha postura, que se mantuvo hasta la emisión de la sentencia materia del presente informe jurídico.

Y por encima de todo: La supremacía constitucional

El artículo 51 de la Constitución establece la supremacía constitucional como un principio que irradia todo el ordenamiento jurídico. Ello implica que aquello que manda la Constitución prima por lo que sancionan las demás de rango inferior (Blancas, 2018, p. 51). Esto tiene una incidencia material y práctica si se considera, además, esta es una norma jurídica y que, como tal, no solo incluye declaraciones poéticas y aspiraciones nacionales, sino que de sus artículos se desprenden mandatos con consecuencias jurídicas que vinculan a los poderes del estado y a los particulares.

Lo indicado implica, respecto a los poderes del Estado, que estos obtienen sus potestades en función de lo que la Constitución ha asignado. En consecuencia, no pueden ejercer el poder más allá de dicha asignación ni, mucho menos, tiene la capacidad de renunciar a ejercerlos cuando así se les ha encomendado.

En esa línea, si bien todos los poderes del estado son llamados a velar por el cumplimiento de la Constitución, la protección de la supremacía constitucional y su naturaleza normativa ha sido asignada a los jueces. Así, tras el nacimiento del “*judicial review*” en Estados Unidos, se reconoció en todos los sistemas constitucionales que, al ser la Constitución una norma, esta debía y podía ser aplicada directamente por los jueces siendo estos, como parte del Poder Judicial, los llamados a controlar el poder a través del uso del control difuso o concentrado y, además, a través de la tutela de los derechos fundamentales frente a actos, omisiones o amenazas del poder público (Abad, 2019, pp. 21-23). Este cambio de paradigma que devino en el transcurso de un estado legal de derecho a un estado constitucional de derecho determinó, precisamente, lo formulado por Otto Bachof: “Antes los derechos fundamentales solo en el ámbito de la ley, hoy las leyes solo en el ámbito de los derechos fundamentales” (Bachof, 2021, p. 79). Con ello, el principio de lealtad constitucional, integrado como parte del principio de cooperación de poderes, cobró particular relevancia, entendiéndose que, por este, los poderes públicos debían respeto a las competencias de los otros poderes y se

orientaban, en conjunto, hacia la obtención del bien común (Expediente N.º 0006-2019-CC/TC, 2020).

Esta es la razón fundamental por la que, en el Perú, el Tribunal Constitucional concluyó que no existen zonas exentas de control en tanto la Constitución, como norma jurídica, otorga sus facultades a los poderes constituidos para que estos las ejerzan dentro del marco normativo constitucional. Por ese motivo, el máximo intérprete de la Constitución, con relación a que existen actos públicos ajenos al control de la Constitución, señaló en su momento, que ello significaría transformar a la norma fundamental en una carta política de referencia, que en realidad no es vinculante (Expediente N.º 763-2005-PA/TC, 2005b).

Lo hasta aquí expuesto resulta de particular relevancia considerando que en el presente informe se analiza una decisión del Tribunal Constitucional, en el cual varió esta postura sostenida durante años en el marco de un proceso competencial entre el Congreso y el Poder Judicial.

Cada uno en su sitio: Los procesos competenciales y el Tribunal Constitucional

El numeral 3 del artículo 202 de la Constitución Política del Perú estableció el proceso competencial al que pueden acudir los poderes del estado a fin de resolver los conflictos de competencia y atribuciones que puedan surgir entre ellos en el devenir de sus acciones. La existencia de este proceso es una materialización del principio de supremacía constitucional en la medida que se orienta a evitar que los poderes constituidos invadan las competencias de otros poderes o las obstaculicen ejerciendo las propias.

El Tribunal Constitucional (Expediente N.º 00003-2007-PC/TC, 2007a) ha clasificado las formas que conflictos competenciales que puede conocer:

- **Conflictos competenciales típicos.** Estos, a su vez se dividen en positivos o negativos. Los primeros se producen cuando dos o más poderes del Estado se disputan una competencia constitucional, en cambio, los segundos surgen cuando estos poderes se niegan a asumir una competencial por considerar que esta no les ha sido asignada.

- **Conflictos competenciales atípicos.** En esta categoría se ubican los conflictos constitucionales por menoscabo de atribuciones y los conflictos por omisión de cumplimiento por acto obligatorio. Los primeros pueden subdividirse en tres: a) Conflictos constitucional por menoscabo de atribuciones en sentido estricto; b) conflicto constitucional por menoscabo de interferencia y; c) conflicto constitucional por menoscabo de omisión. Mientras que, el segundo subtipo de conflicto se genera cuando un órgano constitucional al no ejercer una de sus facultades asignadas, entorpece u obstaculiza el ejercicio de las facultades de otro.

Es necesario hacer una precisión relevante: en un proceso competencial, el objeto de revisión es, solamente, la titularidad de una competencia constitucional (Tribunal Constitucional, Expediente N.º 001-00-CC/TC, 2001). Por ese motivo es que no se puede discutir la corrección sustantiva del acto bajo análisis, es decir, si dicho acto es conforme a principios, valores o derechos sustantivos que la Constitución otorga. El vicio competencial es una condición necesaria para la procedencia del proceso mismo (Tribunal Constitucional, Expediente N.º 00001-2010-CC/TC, 2010b).

Lo indicado es determinante cuando el proceso competencial se realiza contra actos del Poder Judicial, específicamente contra sentencias emitidas en el marco de otros procesos. Ello debido a que la correcta o incorrecta aplicación de la normativa estatal, interpretación jurídica, valoración de medios probatorios o determinación de las consecuencias jurídicas que realicen los jueces en el marco de los procesos que se conocen, implica vicios de naturaleza sustantiva. El Tribunal Constitucional (Expediente N.º 00001-2010-CC/TC, 2010b) ha sostenido que una infracción a la Constitución que respeta las condiciones de competencia formal y material no es materia de control en un proceso competencial, en tanto no se vulneren derechos o principios. Dicho vicio de validez sustantiva, sin embargo, sí podría controlarse en el marco de otros procesos constitucionales, entiéndase el amparo, el hábeas corpus o hábeas data.

Estando a lo expuesto, es necesario advocarse al análisis de si el proceso competencial materia del Expediente N.º 0003-2022-PCC/TC era la vía idónea para la discusión planteada por el Congreso en su demanda competencial contra el Poder Judicial.

El *writ of certiorari* del Congreso de la República

Como se ha indicado, el 10 de octubre de 2022, el Congreso de la República peruana incoó una demanda competencial contra el Poder Judicial, solicitando que se declaren nulas las sentencias y medidas cautelares emitidas en el marco de los Expedientes N.º Expediente N.º 03898-2022-0-1801-JR-DC-03, N.º 00400-2022-0-0401-JR-DC-01 y N.º 00893-2022-0-1801-JR-DC-02. Para sustentar su pretensión competencial, el Congreso de la República sostuvo, como vicios formales y/o materiales, los siguientes:

- Sobre el Expediente N.º 03898-2022-0-1801-JR-DC-03, el Poder Legislativo indicó que la Resolución N.º 1, de fecha 8 de junio de 2022, que otorgó una medida cautelar mediante la cual se ordenó la suspensión del procedimiento de elección del defensor pueblo había afectado sus competencias en tanto el Juez constitucional, al analizar la verosimilitud en el derecho, había interpretado las disposiciones de la LDP desde un punto de vista particular y, por consiguiente, dicha interpretación no era de recibo. Para el Poder Legislativo, el procedimiento que este había seguido respetaba los principios de publicidad, transparencia y los mecanismos legales. En ese sentido, el control indirecto sobre la verificación de idoneidad y mérito que la ciudadanía tenía a su disposición y que fue habilitado por el Congreso, permitió que esta ejerza su derecho de acceso a la información. De ahí que, la elección del procedimiento de designación especial que había seguido el Congreso no implicaba una afectación a derechos constitucionales. Además, se habría afectado el principio de corrección funcional al extender los efectos de la medida cautelar a los nuevos integrantes de la comisión de selección del Defensor del Pueblo.
- Sobre el Expediente N.º 00400-2022-0-0401-JR-DC-01, el Poder Legislativo sostuvo que mediante la Sentencia recaída en la Resolución N.º 6, de fecha 26 de julio de 2022 se menoscabó sus competencias de investigar y sancionar mediante control político a funcionarios conforme al artículo 99 y 100 de la Constitución, en tanto el Juzgado solo habría considerado el análisis del demandante respecto al mencionado artículo 99 y que, en realidad, no existía fundamentación válida para admitir que los miembros del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones estén exentos de control político. Más aun porque, para el Poder Legislativo, no se podía considerar como una amenaza a un derecho fundamental el seguir un trámite legislativo.
- Sobre el Expediente N.º 00893-2022-0-1801-JR-DC-02, el Poder Legislativo argumentó que en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha sido uniforme

considerar que no se podía cuestionar un proyecto de ley mediante una demanda de amparo. En ese sentido, no procedía este tipo de procesos constitucionales contra un proyecto de ley al no existir una amenaza cierta o inminente a derechos constitucionales. Por ello, el Juzgado debió declarar la demanda improcedente en lugar de fundada.

El Tribunal Constitucional, en la sentencia materia del presente informe, hace un sucinto recuento respecto a lo que implica un proceso competencial y determina que, en este caso, el Poder Legislativo habría planteado un conflicto por menoscabo de interferencia por lo que correspondería revisar los vicios denunciados. Es importante notar que, en ningún momento el Tribunal Constitucional se plantea si, efectivamente, los vicios que el Poder Legislativo señalaba y en los que supuestamente incurrirían las resoluciones judiciales emitidas por el Poder Judicial constituían vicios de formales y/o material o sustantivos.

Ello es particularmente relevante en tanto determinaría la idoneidad del proceso competencial para discutir resoluciones que, en el momento en el que se interpuso la demanda competencial, ni siquiera habían quedado firmes.

Desde el punto de vista de este informe, los vicios denunciados por el Congreso constituyeron vicios sustantivos. En efecto, del recuento realizado líneas arriba y de la revisión de la demanda competencial, no se puede apreciar que el Poder Legislativo denunciase el menoscabo de sus competencias, sino que, por el contrario, se “apeló”, en una particular y única especie de *writ of certiorari* las resoluciones judiciales para que se realice un análisis directo por parte del Tribunal Constitucional.

Es necesario incidir en este punto. El supremo intérprete de la Constitución no se cuidó, en ningún momento, de delimitar la materia sobre la cual se podía pronunciar en tanto el proceso competencial no podía revisar los vicios sustantivos de aplicación de la ley. De haberlo hecho, habría identificado plenamente que, con relación a los tres procesos que supuestamente menoscababan las atribuciones del Congreso, el demandante sólo alegó defectos de motivación e incorrecta interpretación a la que habían arribado los jueces de los respectivos juzgados. Empero, como se ha establecido, ello no implica un

vicio competencial sino, en todo caso y si se quisiese, un vicio sustantivo o, en términos procesales, errores *in procedendo e in iudicando*¹.

Para evitar este análisis, el Tribunal Constitucional recurre a la doctrina de las *political questions* y señala que, en el marco jurídico peruano, no se podría sostener la inexistencia de zonas exentas de control constitucional y que los actos discrecionales del Congreso de la República no pueden ser materia de revisión por parte de los jueces. En ninguna parte de su sentencia el supremo intérprete explica cómo esta interpretación no contradice su larga doctrina jurisprudencial respecto a la supremacía constitucional y respecto a que todo acto de poder público implica una sujeción al marco normativo de la Constitución y que, por consiguiente, puede ser sujeto al “*judicial review*”. Simplemente se indica que habría una escisión entre la política y el derecho y que el control constitucional también podría ser político y no solo judicial.

Pese a esta aseveración, a renglón seguido, el Tribunal Constitucional señala que, pese a sostener que existen actos de plena discrecionalidad política, irrevisables en sede judicial, si dichos actos tienen efectos en los derechos constitucionales de los implicados, entonces podrán ser materia de control constitucional. Esta conclusión del Tribunal Constitucional sería la mayor prueba de que la demanda competencial del Congreso de la República debió ser declarada improcedente y que, por consiguiente, el procedo competencial no era la vía idónea para su discusión (Expediente N.º 00003-2022-PCC/TC, 2023).

Porque, para determinar si efectivamente los procesos judiciales en trámite afectaban las competencias del Poder Legislativo, pese a ser -desde el punto de vista del Tribunal, lo que ya era cuestionable- al versar sobre *political questions*, era necesario que el referido Tribunal determine si, en dichos actos, el Congreso de la República había afectado algún derecho constitucional de los demandantes. Empero, para llegar a esa conclusión el Tribunal Constitucional tendría que analizar lo sustantivo de la discusión y, en función de ello, analizar el mérito de las demandas. Es decir, habría tenido que actuar como instancia y resolver si las demandas de amparo eran o no fundadas y, en ese sentido, si las resoluciones judiciales emitidas habían aplicado correctamente el derecho. Esto, efectivamente, sucedió. El Tribunal Constitucional se vio obligado a

¹ Al respecto, Monroy Gálvez ha indicado que los primeros son los que se generan ante la aplicación incorrecta por parte de los órganos jurisdiccionales de normas procesales. Por su parte, los segundos, se generan por la aplicación inadecuada de normas sustantivas (1992, p. 23).

analizar el mérito de las demandas y, para ello, contrapuso lo resuelto por las resoluciones judiciales con su propio criterio sobre cómo debió resolverse sustantivamente los tres procesos de amparo. En base a ello llegó a las siguientes conclusiones:

- Existe una falta de legitimidad para obrar activa por parte del Sindicato de la Defensoría del Pueblo en tanto este no es titular de los derechos supuestamente afectados. Por consiguiente, la medida cautelar otorgada “menoscaba” las competencias del Poder Legislativo (Expediente N.º 00003-2022-PCC/TC, 2023).
- Se ha realizado una interpretación incorrecta del artículo 99 de la Constitución, en tanto este, a pesar de no mencionar expresamente al titular de la presidencia del Jurado Nacional de Elecciones como sujeto pasible de juicio político, en realidad estaría incluido en su condición de juez supremo designado como representante del Poder Judicial. En consecuencia, no se afectarían sus derechos por la apertura de una investigación por parte del Poder Legislativo, de ahí que la sentencia que declaró fundada la demanda erró en su criterio y “menoscararía” las competencias del Poder Legislativo (Expediente N.º 00003-2022-PCC/TC, 2023).
- No se puede considerar que un proyecto de ley es una amenaza cierta o inminente de cara a algún derecho constitucional. Sumado a ello, el Juzgado inaplicó incorrectamente una norma para el caso del demandante, desnaturalizando la institución del control difuso. En base a ello, se concluye que el Juzgado “menoscabó” las competencias del Poder Legislativo al errar en su criterio y declarar fundada la demanda (Expediente N.º 00003-2022-PCC/TC, 2023).

Es imposible no notar que lo sostenido por el supremo intérprete de la Constitución no consideró las diferencias identificadas por él mismo en la Sentencia recaída en el Expediente N.º 001-00-CC/TC, respecto a los vicios competenciales y vicios sustantivos. En su lugar, recurrió a alegar que existirían actos de discrecionalidad política absoluta (*political questions*) que escaparían a toda forma de control jurisdiccional constitucional para, luego, contradecirse abiertamente y realizar un control constitucional sobre si las supuestas *political questions* habían vulnerado o no derechos constitucionales. Con ello, el Tribunal Constitucional afectó la independencia judicial y vulneró flagrante y abiertamente el debido proceso de los demandantes en los tres procesos de amparo tramitados.

Este aspecto es importante. Según el artículo 24 del NCPCo, el Tribunal Constitucional es la última instancia en los procesos de amparo, lo que quiere decir que, llegado el momento, existía la posibilidad de que el supremo intérprete de la Constitución se pronuncie respecto al fondo de la controversia. Mientras ello no ocurriese, la competencia sobre el fondo de las discusiones, es decir, sobre si efectivamente se había lesionado un derecho fundamental o no, correspondía a los Juzgados y Salas de primera y segunda instancia. De ahí la flagrante inconstitucionalidad cometida por el defensor de la Constitución, en tanto “resolvió” los tres procesos como si se tratase de una instancia paralela, inmiscuyéndose en la competencia de los otros jueces.

Lo indicado demuestra que el proceso competencial no era la vía idónea para resolver los errores *in procedendo* e *in iudicando* denunciados por el Congreso de la República. Y, más aún, denota el error del Tribunal Constitucional al momento de “crear” ámbitos exentos de control constitucional cuando, lo que correspondía era que, en virtud del principio de corrección funcional, el supremo intérprete declare infundada –sino improcedente– la demanda y que sean los órganos jurisdiccionales de segunda instancia quienes determinen la afectación o no de un derecho constitucional, lo cual era lo determinante de estos casos. Ello cobra más relevancia si se considera que, como se indicó, el Tribunal Constitucional tenía la posibilidad de pronunciarse sobre el fondo de las discusiones de los procesos de amparo en el supuesto que se interpusiese un recurso de agravio constitucional en cada uno.

Pese a ello, el supremo intérprete omitió todas estas cuestiones en su análisis, afectando sendos principios del ordenamiento constitucional peruano.

Segundo problema secundario: ¿Lo resuelto en el Expediente N.º 03898-2022-0-1801-JR-DC-03 afectó las competencias del Congreso para elegir al Defensor del Pueblo?

Problemas complementarios:

- ¿Qué es la legitimidad para obrar activa?
- ¿Qué son los intereses difusos?
- ¿El procedimiento de selección del Defensor del Pueblo afectó derechos constitucionales de titularidad del Sindicato de Trabajadores de la Defensoría del Pueblo?

Solo yo puedo: La legitimidad para obrar activa en las demandas de amparo

El derecho de acción implica que toda persona tiene, como mínimo, la capacidad de acudir a solicitar tutela a un órgano jurisdiccional. A partir de la normativa procesal, el mencionado derecho “se concreta en el derecho a ser parte de un proceso y a promover la actividad jurisdiccional que desemboque en una decisión judicial sobre las pretensiones deducidas” (Picó I Junoy, 2012, p. 59). Por consiguiente, no pueden existir limitaciones irrazonables o manifiestamente impeditivas para el ejercicio de dicho derecho. Sin embargo, como es bien sabido, ningún derecho es absoluto. Por ese motivo, en aras de que los justiciables hagan un correcto ejercicio del derecho de acción, la normativa procesal peruana ha establecido ciertos requisitos mínimos que deben ser observados para la interposición de una demanda.

Uno de estos requisitos es que los justiciables posean legitimidad para obrar activa. Esto es que el demandante y el demandado, es decir, quienes ocupan los extremos de la relación jurídica procesal, a su vez, ocupen, al menos en apariencia, los extremos de la relación jurídica material (Monroy Gálvez, 2017, p. 55).

Lo indicado, en el ámbito de una demanda de amparo, implica que quien interpone la demanda sea quien es titular del derecho constitucional que se ha visto afectado, al menos en apariencia. Ello se encuentra recogido en el artículo 39 de NCPCo, cuando se indica que el afectado es la persona legitimada para interponer el proceso de amparo. Por ende, si el demandante no es el titular del derecho que se alega vulnerado, la demanda deviene en improcedente, por carecer este de legitimidad para obrar activa.

Ahora bien, el artículo 67 del NCPCo se ocupa de la cuestión bajo análisis y señala que la legitimidad para obrar activa le pertenece a cualquier persona cuando se trate de intereses difusos o colectivos. Es verdad que el escenario regulado en esta disposición es para demandas de cumplimiento, sin embargo, ello no es óbice a que el mismo criterio se aplique para las demandas de amparo.

Sobre los intereses difusos o colectivos, estos se entienden como intereses o derechos metaindividuales que, por su naturaleza, son indivisibles y cuya titularidad la ostenta, en efecto, cualquier persona del grupo compuesto específico cuyos miembros se encuentran vinculados por circunstancias particulares de hecho (Didier & Zaneti, 2019, p. 55). Nótese la relevancia de la indivisibilidad del derecho en ese sentido. Ello es lo

que diferencia a este tipo de intereses de los “derechos individuales homogéneos”. Sobre estos, el supremo intérprete ha indicado que comparten las características de ser metaindividuales y de tener un origen común, sin embargo, su tutela puede darse con la demanda de cada persona afectada. En estos escenarios, la sentencia que se emita solo afectará a esa persona en particular (Tribunal Constitucional, Expediente N.º 04878-2008-PA/TC, 2009b).

Lo indicado lleva a la conclusión de que no cualquier persona puede interponer una demanda, solidariamente, por la afectación de derechos constitucionales de otros. Aun cuando se trate de derechos individuales homogéneos. Ello en tanto este tipo de derechos son susceptibles de individualizarse, pese a tener un origen común. En esa línea, para la tutela de intereses o derechos supraindividuales e indivisibles, es necesario que el demandante se encuentre vinculado a los demás miembros del colectivo y que cumpla con representar intereses difusos. De lo contrario, la demanda debe declararse improcedente.

No hables por todos: La falta de legitimidad para obrar activa del Sindicato de la Defensoría del Pueblo

El Sindicato de la Defensoría del Pueblo, como se ha establecido antes, interpuso una demanda de amparo contra el Congreso de la República por una supuesta afectación a los derechos difusos relacionados con la elección del Defensor del Pueblo. Ante ello, el Procurador del Poder Legislativo, como era de esperarse, dedujo una excepción de falta de legitimidad para obrar activa, en vista de que consideraba que el demandante no ostentaba la titularidad de algún supuesto derecho afectado.

Dicha excepción fue resuelta por el Tercer Juzgado mediante la Resolución N.º 17, del 7 de septiembre de 2022, sosteniendo que el sindicato demandante sustentaría su legitimidad en intereses difusos. Más allá de ello, es verdad que el Juzgado hizo poco o ningún esfuerzo para analizar el por qué el sindicato demandante ostentaría la legitimidad para obrar activa necesaria para la interposición de una demanda de amparo, lo cual hubiese implicado analizar si efectivamente la demanda versaba sobre derechos colectivos de algún modo. A ello cabe señalar que, en sí mismo, ni el demandante ni el Tercer Juzgado señalan, con precisión, cuáles serían los derechos constitucionales supuestamente afectados cuya tutela colectiva se reclama. Tampoco se hace referencia, en todo caso, si dichos derechos tendrían naturaleza indivisible, de modo que al menos, a partir de ello, se justifique que el sindicato interponga la demanda.

Para el Juzgado parecería que habría sido suficiente el considerar que el Sindicato – nótese que no hace referencias a sus miembros, sino al ente colectivo que es el sindicato– estaría entre los individuos que podrían haberse visto afectados en sus derechos por no seguir un “correcto procedimiento” y observancia de las normas pertinentes al seleccionar al Defensor del Pueblo. Sin embargo, el Juzgado no sustenta propiamente cómo se cumplirían los requisitos para tratarse de intereses difusos realmente. Esto es, que se trate de derechos supraindividuales, indivisibles y cuyos titulares se encuentren ligados en virtud de las circunstancias de hecho.

Esto último era importante en la medida que para cumplir el requisito de procedencia y tener legitimidad para obrar activa, era necesario que el demandante fuese parte de un conglomerado amplio, cuyos miembros fuesen indeterminables y por lo que el derecho no pudiese individualizarse entre estos miembros (Tribunal Constitucional, Expediente N.º 04878-2008-PA/TC, 2009b).

En este escenario, aún si se considerase que se tratan de los derechos al debido proceso y a la participación política –derechos que el Poder Legislativo alegó que supuestamente eran parte de la demanda de amparo–, de todos modos, debe observarse que dichos derechos no se constituyen indivisibles. Así, el debido proceso es un derecho que asiste a cada uno de los justiciables participantes en el marco de un procedimiento administrativo, judicial o, incluso, privado. Y, por consiguiente, si bien tiene a todas las personas como su titular, se individualiza y asiste, sobre todo, a los participantes de un procedimiento en específico y no es afectado con relación a los observadores que, por mucho interés que puedan tener, no se encuentran propiamente vinculados al procedimiento. Por lo mismo, el derecho a la participación política es un derecho cuya titularidad ostentan cada uno de los ciudadanos peruanos, pero de manera individual, no así colectivamente en su conjunto.

Por lo expuesto, se concuerda con lo planteado por el Poder Legislativo en su excepción de falta de legitimidad para obrar activa: el Sindicato de la Defensoría del Pueblo no ostentaba la titularidad de los derechos supuestamente cuestionados y, en consecuencia, la demanda devenía en improcedente por incumplimiento del artículo 39 del NCPCo. Dicho análisis se hace sin perjuicio de los sostenido en el primer punto para el primer problema secundario.

Tercer problema secundario: ¿Lo resuelto en el Expediente N.º 00400-2022-0-0401-JR-DC-01 afectó las competencias del Congreso para tramitar acusaciones constitucionales contra autoridades, específicamente contra el Presidente del JNE?

Problemas complementarios:

- ¿El artículo 99 de la Constitución Política del Perú faculta al Congreso de la República a abrir un juicio y/o antejuicio político al Presidente del JNE?
- ¿Se cumplieron los estándares interamericanos para el control político sobre autoridades electorales?
- ¿Las acusaciones constitucionales sobre el Presidente del JNE afectaron derechos constitucionales del demandante?

“Yo debo acusar y acuso”: El juicio y antejuicio político en el Perú

El juicio y antejuicio político en el Perú se encuentran regulados en el artículo 99 de la Constitución. Antes de la reforma, dicha disposición constitucional no mencionaba de forma expresa al Presidente de la JNE. Al respecto, sobre las mencionadas instituciones, si bien tienen naturaleza política, a su vez implican el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado y, por consiguiente, se encuentran vinculadas a los principios de debido proceso coligados a dicha potestad. Lo relevante para el caso específico es que el referido artículo 99 contiene una lista taxativa de los funcionarios que gozan de las prerrogativas de antejuicio y juicio político (Eguiguren, 2021, p. 96).

En este punto cabe observar que, en su momento, el Tribunal Constitucional (Expediente N.º 0006-2003-AI/TC, 2003) había señalado que, a su criterio, era necesario incluir en el artículo 99 al Presidente del JNE, entre otros funcionarios, tal como lo había hecho en su momento la Constitución de 1979. Evidentemente, dicha reforma era necesaria para incrementar la competencia subjetiva del Poder Legislativo considerando la especial función que desempeñaban los funcionarios que el Tribunal Constitucional proponía sean incluidos (García Belaunde, D. y Tupayachi, 2018, p. 322). Pero, más allá de ello, se debe considerar que ello implicaba una ampliación de la competencia del Poder Legislativo sobre funcionarios específicos por lo que, al tratarse de un incremento en sus facultades sancionadoras y competenciales, se hacía imperativo que el Congreso de la República gozase de la habilitación expresa para ello.

Esta cuestión es particularmente relevante en tanto el Tribunal Constitucional debió analizar si, efectivamente, se podía hacer una interpretación extensiva del artículo 99 para considerar que el presidente de la JNE estaba, de por sí, ya incorporado en dicho precepto o, por el contrario, le listado era taxativo.

Los (ignorados) estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos para el juzgamiento de autoridades electorales, el control de convencionalidad y la responsabilidad internacional

Dado que el Perú reconoció la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, 'Corte IDH'), es necesario revisar los estándares señalados por esta alta corte. Específicamente los dispuestos en el caso *Aguinaga Aillón* contra Ecuador (2023):

- Los mecanismos de selección y destitución de jueces electorales deben ser coherentes con el sistema democrático y, en ese sentido, deben respetar la independencia judicial para lograr el objetivo de la democracia representativa. De ahí que la posibilidad de cooptar a los jueces electorales por parte de otros poderes públicos afecta la institucionalidad democrática.
- La separación del cargo debe obedecer a causales permitidas, con el cumplimiento de garantías judiciales, siguiendo las estipulaciones legales aplicables y respetando el principio de legalidad y tipicidad.
- La independencia judicial es un elemento aplicable que implica garantía de evitar presiones externas e injerencias indebidas por personas u órganos ajenos al tribunal electoral.
- El debido proceso mantiene su vigencia en estos casos. E el supuesto que una autoridad no judicial tome decisiones que afecten derechos de personas, debe cumplir con que dichas decisiones no sean arbitrarias y respeten el debido proceso.

Es importante notar que, en el caso analizado por la Corte IDH, el Congreso Nacional que destituyó a los miembros del Tribunal Supremo Electoral del Ecuador, del cual el señor *Aguinaga Aillón* era parte, sí contaba con la facultad de enjuiciar políticamente a los vocales del referido tribunal, según el artículo 130 de la Constitución Política del Ecuador de 1998. En ese escenario, la Corte IDH no se pronuncia –expresamente– respecto a la necesidad de que dicha atribución figure en una norma de rango constitucional, sin embargo, dicha necesidad se puede extraer no solo de la naturaleza

sancionadora del juicio político sino de la necesidad de que haya independencia judicial de los órganos electorales y que los mecanismos de destitución sean coherentes con un sistema democrático. Así, no es concebible en un sistema constitucional democrático que, repentinamente, se interpreten potestades extensivamente para sancionador a colegiados electorales.

La relevancia de estos estándares en el análisis del caso específico sobre vulneración a derechos fundamentales proviene, precisamente, de la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú. En tanto dicha disposición indica que la interpretación de los derechos debe realizarse en función de los tratados de derechos humanos a los cuales el Perú se ha adscrito, era necesario que se considere la interpretación de la Corte IDH con relación a la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Esta postura ha sido reconocida por el mismo Tribunal Constitucional en su jurisprudencia (Expediente N.º 0217-2002-HC/TC, 2002).

No está demás indicar que la responsabilidad internacional peruana se compromete si se incumplen los estándares de la Corte IDH, puesto que al suscribir la convención citada en el párrafo anterior, el Perú se comprometió a cumplir con sus disposiciones, sin poder invocar el derecho interno como excusa para no hacerlo. Ello en virtud del principio de preeminencia (Rosales, 2023, pp. 60-61).

“No pero sí”: La interpretación extensiva realizada sobre el artículo 99 de la Constitución Política del Perú

Como se indicó, el 6 de junio de 2022, Jorge Luis Salas Arenas, en su actuación como presidente del Jurado Nacional de Elecciones, interpuso demanda de amparo contra el Poder Legislativo y solicitó que cesen las vulneraciones a sus derechos fundamentales de independencia de su cargo y desempeño de la función pública, afectados con las denuncias constitucionales N.º 229/2021-2026, la N.º 107/2021-2026 y la N.º 267/2021-2026. Mediante dichos actos, el Congreso de la República tramitó un procedimiento de antejuicio político al demandante, supuestamente en virtud del artículo 99 de la Constitución entonces vigente.

En este punto es importante analizar que mediante Resolución N.º 6, del 26 de julio de 2022, se emitió la Sentencia de Primera Instancia que declaró fundada la demanda del señor Jorge Luis Salas Arenas. Al respecto, es interesante notar que el Primer Juzgado considera -con apego a derecho- que el artículo 99 contenía un listado taxativo de los

funcionarios públicos que podían ser sometidos a la prerrogativa del juicio político y que, por consiguiente, los miembros del JNE no se encontraban en esa situación. Por lo tanto, para el Juzgado, se había iniciado un procedimiento no permitido contra el demandante. En función de ello, se determinó que se estaba afectando sus derechos.

Estando a ello y a que, precisamente, la naturaleza del artículo 99 demostraba la taxatividad de la lista, en este caso era evidente que se estaban vulnerando derechos fundamentales por parte del Poder Legislativo. Por consiguiente, aun siguiendo lo establecido por el Tribunal Constitucional en el Expediente N.º 00003-2022-PCC/TC, el procedo de amparo seguido ante el Juzgado de Arequipa no afectaba competencias exclusivas y excluyentes del Congreso, sobre todo porque no tenía la competencia subjetiva para iniciar un juicio político al Presidente del Jurado Nacional de Elecciones.

Ante ello, el Tribunal Constitucional (Expediente N.º 00003-2022-PCC/TC, 2023) realizó una interpretación extensiva y consideró que, la no mención del Presidente del JNE en el artículo 99 constituía un “formalismo” que no podía impedir el control político. Empero, aquello que el supremo intérprete pasa por alto es que, más que formalismos, la ausencia de determinados funcionarios en la disposición implica una manifestación del principio de legalidad -o “constitucionalidad”, si se quiere-, que exige que cualquier ampliación de las competencias de los poderes constituidos sea hecha vía reforma de la norma. El Tribunal Constitucional no hace ningún análisis de los lineamientos establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos pese a que se está alegando la vulneración de derechos fundamentales, los cuales, por la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la misma Constitución, debían ser interpretados en armonía con los tratados sobre la materia suscritos por el Perú.

Con ello no solo ha contradicho su propia jurisprudencia (Expediente N.º 0217-2002-HC/TC, 2002) sino que se ha contravenido el artículo VIII del NCPCo que, reflejaba el mismo sentido que la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución. Pero, además, con la -omisiva- interpretación de las normas que protegen los derechos fundamentales involucrados, el “guardián” de la Constitución ha comprometido la responsabilidad internacional del Perú puesto que su interpretación contraria a derecho y a lo establecido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, resulta en la violación de un tratado internacional (Landa, 2016 p. 22).

Pese a todo ello, que evidenciaba el cuidado con el cual se debió tratar este tema, el Tribunal Constitucional escapa por la tangente y decide asimilar al Presidente JNE a su

cargo como vocal de la Corte Suprema. Sobre este punto, bien habría hecho el máximo intérprete en considerar que según el artículo 15 de LJNE, el cargo de presidente del mencionado Jurado es incompatible con otras funciones públicas, lo cual, evidentemente, incluía el ser Magistrado de la Corte Suprema. *Ergo*, no era posible que el Tribunal Constitucional considere que, en virtud de que el demandante “también” era vocal de la referida Corte, le correspondía ser juzgado políticamente, en tanto, por mandato de la ley, Jorge Luis Salas Arenas no ostentaba ningún otro cargo que no fuese el de ser parte del Jurado Nacional de Elecciones. No podría. Por consiguiente, la interpretación extensiva del Tribunal Constitucional no solo vulneró el artículo 99 de la Constitución y los derechos fundamentales del demandante, sino que, además, contradujo expresamente lo señalado por la LJNE.

Cuarto problema secundario: ¿Lo resuelto en el Expediente N.º 00893-2022-0-1801-JR-DC-02 afectó las competencias del Congreso para tramitar proyectos de ley según su función legislativa?

Problemas complementarios:

- **¿Los proyectos de ley constituyen amenazas ciertas e inminentes a derechos constitucionales?**

¿Estás seguro? La improcedencia del amparo contra proyectos de ley

Como lo dicta el artículo 200, numeral 2 de la Constitución, no puede quedar duda que no solo la efectiva vulneración de un derecho constitucional activa la protección que se brinda a través del proceso de amparo, sino que, además, es posible que la amenaza de vulneración sea demandada y controlada en instancia judicial. Ahora bien, dicha amenaza debe tener las características de probabilidad o certeza e inminencia (Expediente N.º 763-2005-PA/TC, 2005a). En otras palabras, debe existir un grado necesario de veracidad y efectividad de la amenaza para que esta pueda ser sujeta a control constitucional. De lo contrario, la demanda devendría en improcedente.

En esa línea, si bien se ha reconocido que es plenamente posible interponer demandas de amparo contra normas autoaplicativas, también se ha establecido que no la certeza e inminencia de una amenaza no se registra cuando se trata de proyectos de ley en tanto mientras sigan siéndolo, no generan efectos vinculantes y, por consiguiente, no modifican la situación jurídica de las personas. En ese sentido, el que un proyecto de

ley tenga siempre la posibilidad de ser archivado implica que este no constituye una amenaza cierta o inminente (Expediente N.º 05811-2007-PA/TC, 2009a). En consecuencia, no se puede entender que un proyecto de ley, en sí mismo, constituya una vulneración a derechos constitucionales por lo que la demanda que se plantee contra este resulta improcedente.

Solo era un proyecto: La improcedencia de la demanda de la SUNEDU

Tal y como se ha señalado, el 7 de febrero de 2022, la SUNEDU interpuso demanda de amparo contra el Congreso de la República solicitando que se declaren nulos los Proyectos de Ley números 0697/2021-CR, 862/2021-CR y 908/2021-CR, titulados “Ley que reestablece la autonomía universitaria y la institucionalidad de las universidades peruanas”. Supuestamente por una afectación a los derechos a la educación y a la cosa juzgada, y al principio de independencia.

En este escenario, curiosamente, mediante la Resolución N.º 16, del 19 de julio de 2022, se declaró fundada la demanda interpuesta por la SUNEDU. En dicha resolución, el Juzgado constitucional advierte que si bien, en circunstancias regulares, no se admiten amparos contra proyectos de ley, la excepción sería si dicho proyecto constituye una amenaza cierta e inminente. Estando a ello, el Juzgado señala que en tanto se habría aprobado por insistencia el proyecto de ley para cuando se emitió la sentencia, la amenaza cumpliría los requisitos procesales necesarios, por lo que solo faltarían breves pasos para que la autógrafa se convierta en ley. Pese a ello, dicha postura no puede ser de recibo en tanto la improcedencia de la demanda debió ser declarada mucho antes de la emisión de la sentencia y no correspondía al Juzgado constitucional demorar o, si quiera, hacer mayor revisión sobre el fondo de la discusión.

En este punto, sí consideramos que, de haberse confirmado la demanda y adquirido esta calidad de cosa juzgada, sí se podría haber alegado una vulneración a las competencias exclusivas y excluyentes del Poder Legislativo. Aunque, siendo la posición sustantiva esbozada del Tribunal Constitucional en la sentencia de la demanda competencial, era claro que dicho escenario jamás ocurriría.

VI. CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES

- El proceso competencial no era la vía idónea para resolver la discusión planteada por el Congreso de la República. Ello en tanto su demanda denunció vicios sustantivos que implicaron supuestos errores *in procedendo* o *in iudicando* en los pronunciamientos del Poder Judicial. En ese sentido, el Tribunal Constitucional no debió pronunciarse sobre el fondo de la discusión y, mucho menos, realizar un análisis sobre si se afectó o no los derechos constitucionales de los demandantes a fin de justificar la aplicación de la doctrina de la *political questions* y declarar fundada la demanda competencial.
- Al no ostentar la legitimidad para obrar activa de los derechos materia del proceso de amparo, el procedimiento de selección asumido por el Poder Legislativo para el Defensor del Pueblo no vulneró ningún derecho del demandante en el marco del Expediente N.º 03898-2022-0-1801-JR-DC-03.
- Debido a que el Congreso de la República no ostentaba la facultad de abrir un juicio político contra ningún miembro del Jurado Nacional de Elecciones, la Resolución N.º 6, emitida por el Primer Juzgado Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Arequipa, no vulneró las competencias del Poder Legislativo por lo que, en este extremo, la demanda competencial debió, en nuestra consideración, ser declarada infundada. Ello sin perjuicio de que, como se indicó, el caso materia de análisis no debió iniciarse en un proceso competencial.
- La sentencia de primera instancia no vulneró las competencias exclusivas y excluyentes del Poder Legislativo en tanto se encontraba pendiente del pronunciamiento de apelación en segunda instancia. Sin perjuicio de ello, en el supuesto inverosímil y negado en el que el criterio del Juzgado Constitucional hubiese quedado firme y en calidad de cosa juzgada, sí podría hablarse de una afectación a las competencias legislativas del Congreso de la República. Empero, dicho escenario no ocurrió.
- En base a todo lo expuesto, se debe considerar que el Poder Judicial, a través del Segundo y Tercer Juzgado Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima y el Primer Juzgado Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Arequipa, no menoscabó las competencias exclusivas y excluyentes del Poder Legislativo con relación a la elección del Defensor del Pueblo, la acusación constitucional al Presidente del Jurado Nacional de Elecciones y el trámite de los Proyectos de Ley N.º 0697/2021-CR, N.º 862/2021-CR y N.º 908/2021-CR. Ello porque, el control sobre la validez constitucional de los actos del Poder Legislativo corresponde a los jueces constitucionales y, en ese sentido, era competencias de los Juzgados mencionados y las Salas de segunda instancia,

analizar si, efectivamente, se había vulnerado algún derecho constitucional. De ahí que el Tribunal Constitucional no podía pronunciarse sobre estos puntos en el marco de un conflicto competencial.

BIBLIOGRAFÍA

- Abad, S. (2019). *Manual de derecho procesal constitucional*. Palestra Editores.
- Bachof, O. (2021). *El poder del juez y la Constitución*. Palestra Editores.
- Blancas, C. (2018). *Derecho constitucional*. Fondo Editorial PUCP.
- Caso Aguinaga Aillón vs. Ecuador (2023, 30 de enero) Corte Interamericana de Derechos Humanos. <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2023/04/Caso-Aguinaga-Aillon-Vs.-Ecuador-LPDerecho.pdf>.
- Caso Marbury vs. Madison (1803). Corte Suprema de los Estados Unidos de Norteamérica. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_483_esp.docx.
- García Belaunde, D. y Tupayachi, J. (Coord.) (2018). *La vacancia por incapacidad moral*. Instituto Pacífico.
- Didier, F. y Zaneti, H. (2019). *Proceso colectivo. Tutela procesal de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos*. Palestra Editores.
- Eguiguren, F. (2021). *Las relaciones entre el Gobierno y el Congreso en el régimen político peruano*. Palestra Editores.
- Guastini, R. (2010). *Lecciones de teoría del derecho y del estado*. Communitas
- Hakansson, C. (2019). *Curso de derecho constitucional*. Palestra Editores.
- Landa, C. (2000) Justicia constitucional y political questions. *Pensamiento Constitucional, volumen 7* (7), pp. 111-140.
- Landa, C. (2016). *Convencionalización del derecho peruano*. Palestra Editores.
- Monroy Gálvez, J. (1992). Los medios impugnatorios en el Código Procesal Civil. *Ius et Veritas* (5), pp. 21-31.
- Monroy Gálvez, J. (2017). *Temas de Derecho Procesal, 2*. Communitas.
- Pereira, A. (2011). *En defensa de la Constitución*. Palestra Editores.
- Peryano, J. (2008). *Problemas y soluciones procesal*. Editorial Librería Juris.
- Picó I Junoy, J. (2012). *Las garantías constitucionales del proceso*. Bosch Procesal.
- Rosales, P. (2023). *Introducción al derecho de los tratados*. Derecho & Sociedad.
- Sagües, N. (2008). La revisión de las cuestiones políticas no justiciables (a propósito de la «coalición» contra Saddam Hussein). *Pensamiento Constitucional, volumen 13* (13), pp. 73–94.
- Sentencia recaída en el Expediente N.º 358-98-AA/TC (1998, 16 de julio). Tribunal Constitucional Peruano. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/1998/00358-1998-AA.pdf>.

Sentencia recaída en el Expediente N.° 001-00-CC/TC (2001, 4 de abril). Tribunal Constitucional Peruano. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2001/00001-2000-CC.html>.

Sentencia recaída en el Expediente N.° 0217-2002-HC/TC (2002, 17 de abril). Tribunal Constitucional Peruano <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2002/00217-2002-HC.html>.

Sentencia recaída en el Expediente N.° 0006-2003-AI/TC (2003, 1 de diciembre). Tribunal Constitucional Peruano. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00006-2003-AI.pdf>.

Sentencia recaída en el Expediente N.° 763-2005-PA/TC (2005a, 13 de abril). Tribunal Constitucional Peruano. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00763-2005-AA.html>.

Sentencia recaída en el Expediente N.° 5854-2005-PA/TC (2005b, 8 de noviembre). Tribunal Constitucional Peruano. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/05854-2005-AA.pdf>.

Sentencia recaída en el Expediente N.° 00003-2007-PC/TC (2007a, 21 de noviembre). Tribunal Constitucional Peruano. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/00003-2007-CC.pdf>.

Sentencia recaída en el Expediente N.° 4053-2007-PHC/TC (2007b, 18 de diciembre). Tribunal Constitucional Peruano. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/04053-2007-HC.html>.

Resolución recaída en el Expediente N.° 05811-2007-PA/TC (2009a, 19 de marzo). Tribunal Constitucional Peruano. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/05811-2007-AA%20Resolucion.pdf>.

Resolución recaída en el Expediente N.° 04878-2008-PA/TC (2009b, 20 de marzo). Tribunal Constitucional Peruano. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/04878-2008-AA%20Resolucion.pdf>.

Sentencia recaída en el Expediente N.° 3052-2009-PA/TC (2010a, 14 de julio). Tribunal Constitucional Peruano. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/03052-2009-AA.html>.

Sentencia recaída en el Expediente N.° 00001-2010-CC/TC (2010b, 12 de agosto). Tribunal Constitucional Peruano. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00001-2010-CC.html>.

Sentencia recaída en el Expediente N.° 0006-2019-CC/TC (2020, 14 de enero). Tribunal Constitucional Peruano. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00006-2019-CC.pdf>.

Sentencia recaída en el Expediente N.° 00003-2022-PCC/TC (2023, 23 de febrero). Tribunal Constitucional Peruano. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2023/00003-2022-CC.pdf>.

Solozábal, J. (1984). Sobre el principio de la separación de poderes. *Revista de estudios políticos* (24), pp. 215-234.

ANEXOS

Sentencia N.º 74/2023 emitida en el Expediente N.º 0003-2022-PCC/TC



**RAZÓN DE RELATORÍA**

En la sesión del Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 23 de febrero de 2023, los magistrados Morales Saravia, Pacheco Zerga, Gutiérrez Ticse, Domínguez Haro y Ochoa Cardich han emitido la sentencia que resuelve:

1. Declarar **FUNDADA** la demanda competencial planteada por el Congreso de la República contra el Poder Judicial en relación con el proceso de amparo tramitado en el Expediente 00893-2022-0-1801-JRDC-02, conforme a los fundamentos expuestos; y, en consecuencia, **NULAS** la Resolución 16, del 19 de julio de 2022 (del proceso principal), la Resolución 1, del 22 de julio de 2022, que ordenó su actuación inmediata, y la Resolución 5 del 2 de febrero de 2023 (cautelar), que amplía la medida cautelar, así como todas las resoluciones judiciales que impiden desarrollar el proceso de designación del Defensor del Pueblo.
2. Declarar **FUNDADA** la demanda competencial planteada por el Congreso de la República contra el Poder Judicial con relación a los Expedientes 00400-2022-0-0401-JRDC-01 (principal) y 00400-2022-91-0401-JR-DC-01 (cautelar), y **NULAS** las resoluciones que tengan por efecto impedir la realización de investigaciones parlamentarias sobre asuntos de interés público, así como el desarrollo de los procedimientos de juicio y antejuicio político.
3. Declarar **FUNDADA** la demanda competencial planteada por el Congreso de la República contra el Poder Judicial; en consecuencia, **NULAS** las Resoluciones 16 y 17, emitidas por el Juez del Segundo Juzgado Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, y todo lo actuado en el proceso de amparo seguido por la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu) en los Expedientes 00893-2022-0-1801-JRDC-02 (principal) y 00893-2022-4-1801-JR-DC-02 (cautelar).
4. **HACER DE CONOCIMIENTO** de la Junta Nacional de Justicia la presente sentencia, y la conducta funcional de los jueces que han intervenido en los procesos constitucionales de amparo afectando competencias reservadas al Congreso de la República, a fin de que evalúe institucionalmente esos hechos conforme a sus atribuciones.
5. **REITERAR LA EXHORTACIÓN** realizada al Congreso de la República -en la sentencia recaída en el Expediente 00156-2012-PHC/TC- a reformar el artículo 99 de la Constitución Política de 1993, así como a reformar su Reglamento, de conformidad con la presente sentencia y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Por su parte, el magistrado Monteagudo Valdez emitió voto singular declarando infundada la demanda, en relación con los procesos de amparo tramitados en los Expedientes N.ºs 03898-2022-0-1801-JR-DC-03 y 00400-2022-0-0401-JR-DC-01. Asimismo, suscribe la ponencia en mayoría en cuanto se estima la demanda en relación con el proceso de amparo tramitado en el Expediente 00893-2022-0-1801-JRDC-02, y, por tanto, suscribe el punto resolutive 3 del fallo. Finalmente, se aparta del punto resolutive 4 y de la exhortación realizada en el punto resolutive 5 del fallo.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que la presente razón encabeza la sentencia y el voto antes referido, y que los magistrados intervinientes en el Pleno firman digitalmente al pie de esta razón en señal de conformidad.

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator

SS.

MORALES SARAVIA
PACHECO ZERGA
GUTIÉRREZ TICSE
DOMÍNGUEZ HARO
MONTEAGUDO VALDEZ
OCHOA CARDICH



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PLENO JURISDICCIONAL

Expediente 0003-2022-CC/TC

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

23 de febrero de 2023

**Caso del control judicial sobre las decisiones de los órganos del
Congreso**

CONGRESO DE LA REPÚBLICA C. PODER JUDICIAL

Asunto

Demanda de conflicto competencial respecto del control judicial sobre las
decisiones de los órganos del Congreso

Magistrados firmantes:

SS.

**MORALES SARA VIA
PACHECO ZERGA
GUTIÉRREZ TICSE
DOMÍNGUEZ HARO
OCHOA CARDICH**



TABLA DE CONTENIDOS

I. ANTECEDENTES

- A. PETITORIO CONSTITUCIONAL
- B. DEBATE CONSTITUCIONAL
 - B-1. DEMANDA
 - B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA
- C. PARTÍCIPES

II. FUNDAMENTOS

- §1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA
- §2. EL TIPO DE CONFLICTO COMPETENCIAL DE AUTOS
- §3. EL ROL DEL PARLAMENTO DEMOCRÁTICO EN EL ESTADO CONTEMPORÁNEO
- §4. ¿TODOS LOS ACTOS PARLAMENTARIOS SON JUSTICIABLES? LA DOCTRINA DE LAS *POLITICAL QUESTIONS* Y DEL CONTROL JUDICIAL DE LOS ACTOS POLÍTICOS
- §5. SOBRE EL ALEGADO MENOSCABO DE LA COMPETENCIA PARA ELEGIR Y REMOVER AL DEFENSOR DEL PUEBLO
- §6. SOBRE EL ALEGADO MENOSCABO DE LAS COMPETENCIAS PARA INICIAR INVESTIGACIONES SOBRE CUALQUIER ASUNTO DE INTERÉS PÚBLICO (ART. 97 DE LA CPP) Y PARA EJERCER EL CONTROL POLÍTICO SOBRE ALTOS FUNCIONARIOS DEL ESTADO (ART. 99 DE LA CPP): EL CASO ESPECIAL DEL PRESIDENTE DEL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES (JNE) Y LA RESPONSABILIDAD DE LOS GOBERNANTES.
- §7. SOBRE EL ALEGADO MENOSCABO PARA EJERCER LA FUNCIÓN LEGISLATIVA (ART. 102.1 Y 107 DE LA CPP): LA PRESUNCIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES
- §8. EFECTOS DE LA PRESENTE SENTENCIA

III. FALLO



SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 23 días del mes de febrero de 2023, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los magistrados Morales Saravia, Pacheco Zerga, Gutiérrez Ticse, Domínguez Haro, Monteagudo Valdez y Ochoa Cardich, pronuncia la siguiente sentencia, con el voto singular del magistrado Monteagudo Valdez que se agrega.

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 10 de octubre de 2022, el presidente del Congreso de la República interpone demanda de conflicto competencial contra el Poder Judicial, alegando que este, al ejercer sus competencias en el ámbito de la administración de justicia, habría menoscabado las atribuciones exclusivas del Congreso.

Por su parte, con fecha 13 de diciembre de 2022, el procurador público del Poder Judicial contesta la demanda solicitando que sea declarada improcedente.

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

Las partes presentan una serie de argumentos sobre el conflicto de competencias, y que, a manera de resumen, se presentan a continuación:

B-1. DEMANDA

Los argumentos expuestos en la demanda por el Congreso de la República son los siguientes:

- La parte demandante alega la existencia de un conflicto competencial dado que, a su criterio, el Poder Judicial, al ejercer sus atribuciones en el ámbito de la administración de justicia, habría menoscabado competencias exclusivas del legislativo, lo que se evidenciaría con la expedición de las siguientes resoluciones judiciales:
 - (i) La Resolución 1, del 8 de junio de 2022, emitida por el juez del Tercer Juzgado Especializado en lo Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, y todo lo actuado en el proceso de amparo seguido en los Expedientes 03898-2022-0-1801-JR-DC-03 (principal) y 03898-2022-12-1801-JR-DC-03 (cautelar).
 - (ii) Todo mandato judicial dictado en ejecución de sentencia del proceso seguido en los Expedientes 00400-2022-0-0401-JRDC-01 (principal) y 00400-2022-91-0401-JR-DC-01 (cautelar), que tenga por efecto impedir la realización de investigaciones parlamentarias sobre asuntos de interés público.



Expediente 00003-2022-PCC/TC

- (iii) Las resoluciones 16 y 17, emitidas por el Juez del Segundo Juzgado Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, y todo lo actuado en el proceso de amparo seguido por la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu) en los Expedientes 00893-2022-0-1801-JRDC-02 (principal) y 00893-2022-4-1801-JR-DC-02 (cautelar).
- En tal sentido, la parte demandante sostiene que las citadas resoluciones judiciales pretenderían impedir que el Congreso de la República ejerza competencias que la Constitución Política del Perú de 1993 le asigna de forma exclusiva y excluyente, tales como:
 - i) Elegir y remover al defensor del Pueblo, conforme al artículo 161 de la CPP;
 - ii) Las de elegir y destituir a los magistrados del Tribunal Constitucional, de acuerdo con los artículos 201, 99 y 100 de la CPP;
 - iii) Las de iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público, de acuerdo con el artículo 97 de la CPP;
 - iv) Las de ejercer control político sobre altos funcionarios del Estado, conforme al artículo 99 de la CPP;
 - v) Dar leyes, resoluciones legislativas y de iniciativa en formación de leyes, conforme a los artículos 102.1 y 107, respectivamente.
- En cuanto al menoscabo de la atribución de elegir y/o remover al defensor del Pueblo, la parte demandante precisa que el artículo 161 de la Constitución y los artículos 2 y 3 de la Ley 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo (LODP), establecen que el Congreso de la República es el único órgano competente para cumplir con tales funciones.
- Al respecto, el Congreso de la República refiere que mediante la Resolución 1, de fecha 8 de junio de 2022, el juez del Tercer Juzgado Especializado en lo Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima dispuso, al conceder la medida cautelar solicitada, que la Comisión Especial del Congreso de la República suspenda el procedimiento de elección del defensor del Pueblo; añadiendo a ello que, según su criterio, dicha resolución presenta graves vicios de motivación.
- Advierte que las razones que condujeron al juez constitucional a identificar una apariencia de verosimilitud del derecho invocado no se sustentan en la vulneración de las normas que regulan la elección del defensor del Pueblo; sino más bien en opiniones y preferencias particulares en relación con los principios de publicidad, transparencia y participación de la sociedad civil.



Expediente 00003-2022-PCC/TC

- Por otra parte, añade que el procedimiento de selección de candidatos para elegir al defensor del Pueblo ha respetado los principios de publicidad y transparencia de los actos que conforman cada una de sus etapas y que se ha coordinado con otras entidades del Estado a fin de que remitan la información pertinente para llevarlo a cabo.
- El presidente del Congreso de la República alega que se han respetado los mecanismos de acceso a la información, a través de las herramientas de interacción y representatividad que el Congreso habilita a disposición de la ciudadanía.
- Afirma asimismo que la inexistencia de una etapa de tachas dentro del procedimiento de selección de candidatos a defensor del Pueblo no constituye un acto lesivo del contenido constitucionalmente protegido del derecho de participación política.
- Sostiene también que las Resoluciones 2 y 3, recaídas en el mismo expediente cautelar, han restringido y limitado el legítimo ejercicio de la competencia del Congreso de la República para elegir y remover al defensor del Pueblo, al aplazar de manera indefinida su ejercicio y supeditarlos a la culminación del proceso de amparo, dado que se estableció que los efectos jurídicos de la medida cautelar concedida por el órgano jurisdiccional se extenderían hasta ese momento.
- Por otro lado, la parte demandante alega un menoscabo respecto de la atribución de fiscalización y control político que ostenta el Congreso de la República, según lo establecido en los artículos 97 y 99 de la Constitución respectivamente, y el artículo 88 del Reglamento del Congreso de la República (RCR).
- Al respecto, destaca que en la Resolución 6, de fecha 26 de julio de 2022, la Cueva Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Arequipa, dispuso:
 - (i) Declarar la nulidad del acto de ingreso y registro y de todo lo actuado con respecto a las denuncias constitucionales 107, 229 y 267 (punto resolutivo segundo literal b), estableciendo, además, la actuación inmediata de lo resuelto (punto resolutivo tercero); y
 - (ii) Una exhortación al Congreso de la República para que se abstenga de realizar actos que vulneren el pleno ejercicio de la función pública y la independencia funcional del señor Jorge Luis Salas Arenas, en su calidad de presidente del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) (punto resolutivo segundo literal c).
- Al respecto, el demandante sostiene que el presidente del JNE o cualquier otro funcionario, puede ser investigado por el Congreso de la República desde la óptica del interés público, bajo el amplio criterio del control político.



Expediente 00003-2022-PCC/TC

- Asevera que, en dicho control, los grupos de trabajo de congresistas organizados en una comisión tienen como función principal el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y, en particular, de los sectores que componen la administración pública, de manera neutral y absolutamente imparcial.
- Advierte que el juez constitucional, en dicho caso, acogió sin mayor análisis la tesis del demandante relativa a la exención del presidente del JNE con respecto a la aplicación del artículo 99 de la Constitución Política de 1993, y procedió a declarar fundada y ordenar la ejecución inmediata de la sentencia, lo cual, a su juicio, podría devenir en un precedente nefasto que impida al Congreso de la República ejercer su función de fiscalización y control político a través de la realización de investigaciones sobre asuntos de interés público.
- En ese sentido, sostiene que la tramitación de las denuncias constitucionales 107, 229 y 267 no implican sanciones políticas o administrativas y, por ende, no constituirían *per se* actos lesivos del contenido constitucionalmente protegido de los derechos invocados por el demandante.
- El presidente del Congreso de la República manifiesta que la función legislativa prevista en los artículos 102, inciso 1, 105 y 107 de la Constitución, ha sido menoscabada por los pronunciamientos judiciales que han interrumpido el trámite del procedimiento parlamentario de aprobación de la Ley 31520.
- Al respecto, menciona que, a través de la Resolución 16, de fecha 19 de julio de 2022, integrada por la Resolución 17, de fecha 21 julio de 2022, el juez del Segundo Juzgado Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, declaró fundada la demanda interpuesta por la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu) y, por tanto, declaró nulo el procedimiento legislativo de los proyectos de ley acumulados 0697/2021-CR, 0862/2021-CR y 0908/2021-CR, orientados a la modificación de diversos artículos de la Ley 30220 (ley universitaria), y dispuso -además- inaplicar la Ley 31520.
- El demandante afirma que el Tribunal Constitucional ha interpretado que no proceden demandas de amparo contra las iniciativas legislativas en trámite al interior del Parlamento, debido a que no necesariamente adquirirán la categoría de leyes, ya que pueden ser archivadas por el Congreso, sea por:
 - (i) No alcanzar la mayoría necesaria para su aprobación, o por
 - (ii) Acoger una observación formulada por el presidente de la República en el ejercicio de sus facultades constitucionales, de acuerdo con el artículo 108 de la Constitución Política.
- En consecuencia, en su opinión, una vez que fue admitida a trámite la demanda de amparo, corrido el traslado y recibida la respectiva contestación, incluso antes de la realización de la audiencia única -conforme al artículo 12 del nuevo Código



Expediente 00003-2022-PCC/TC

Procesal Constitucional (nuevo CPCo)-, el juez constitucional debió declararla improcedente, y seguir los criterios fijados en la reiterada y uniforme jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Así, para el demandante, se encuentra en el ámbito del Congreso de la República la corrección y, eventualmente, la desaprobación de los proyectos de ley que se encuentren en trámite.

- En cuanto al caso de los proyectos de ley antes señalados, el recurrente refiere que durante su tramitación se respetó el artículo 107 de la Constitución Política y el artículo 74 del RCR para la presentación de las iniciativas legislativas. Acota que la acumulación de estas se hizo conforme a lo dispuesto en el artículo 105 de la Constitución Política y el artículo 77 del RCR.
- Indica al respecto que, posteriormente, se efectuó la publicación del dictamen previo debate en el Pleno del Congreso de la República (artículo 78 del RCR), donde se aprobó el texto sustitutorio en primera votación (artículo 106 de la Constitución Política y el artículo 81 del RCR). Al respecto, el demandante precisa que en dicho estado procesal se encontraban los referidos proyectos de ley cuando se admitió la demanda de amparo interpuesta por la Sunedu.
- En todo caso, advierte que la admisión a trámite de la demanda de amparo contra proyectos de ley aprobados por el Pleno del Congreso de la República, así como las resoluciones judiciales 16 y 17, menoscabaron las atribuciones constitucionales del Congreso de la República previstas en los artículos 102, inciso 1, y 107 de la Constitución Política.
- Por último, aduce que se ha vulnerado el principio democrático de la separación de poderes (artículo 43 de la Constitución Política), por cuanto, a través de sendos procesos de amparo, la demandada ha interferido en el ejercicio de atribuciones exclusivas del Congreso de la República.
- Por tales consideraciones, esta parte solicita que la demanda sea estimada en todos sus extremos.

B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

Los argumentos expuestos en la contestación de la demanda por el procurador público adjunto encargado de los asuntos judiciales del Poder Judicial, son los siguientes:

- En primer lugar, dicho procurador público alega que el ejercicio de la función pública debe ser efectuado dentro de los límites y alcances establecidos en la Constitución Política y las leyes, y con respeto a las competencias o atribuciones que el propio Texto Fundamental establece, bajo la primacía de los principios de separación de poderes y *check and balances*.
- Por ello, descarta que la posición del Congreso de la República sea legítima, dado que, más bien, comportaría resquebrajar la autonomía y equilibrio entre poderes, consagrados por la Constitución Política.



Expediente 00003-2022-PCC/TC

- En relación con el proceso de amparo seguido por el Sindicato de Trabajadores de la Defensoría del Pueblo contra el Congreso de la República, esta parte considera que, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, si bien es cierto que la autonomía e independencia del Parlamento se refleja también en sus procedimientos y prerrogativas; sin embargo, “el hecho de que sean de carácter exclusivo no impide que su ejercicio pueda ser sometido a control por la jurisdicción constitucional” (sic).
- Al respecto, afirma que, en un Estado constitucional, no existe zona exenta de control constitucional, razón por la cual -a su criterio- lo expresado por el demandante no constituye un argumento válido para sostener que se ha configurado en el presente caso un menoscabo a las competencias del Poder Legislativo.
- En tal sentido, remarca que la demanda de amparo interpuesta tuvo por finalidad cuestionar la validez de las actuaciones parlamentarias durante el proceso de selección del nuevo titular de la Defensoría del Pueblo, por considerarlas incompatibles con principios convencionales y constitucionales.
- Menciona, sobre ello, que los derechos y principios constitucionales que se ha denuncia como afectados en la demanda interpuesta por el Sindicato de Trabajadores de la Defensoría del Pueblo, se encuentran bajo la tutela de la jurisdicción constitucional, conforme a las normas constitucionales y a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional del Perú.
- Sostiene también que la admisión de una demanda de amparo cuya pretensión solicita la defensa de los derechos y principios constitucionales no puede suponer, por ningún motivo, un inadecuado despliegue de competencias por parte de los jueces constitucionales, más aún cuando ha sido el propio legislador quien cambió las reglas procesales al expedir el nuevo CPCo, y proscribió el “rechazo liminar” de las demandas de tutela de derechos.
- Asimismo, precisa que la concesión de una medida cautelar en defensa de determinados derechos constitucionales no puede ser considerada, *per se*, un acto inconstitucional, pues “(...) dada su trascendencia en el aseguramiento provisional de los efectos de la decisión jurisdiccional definitiva y en la neutralización de los perjuicios irreparables que se podrían ocasionar por la duración del proceso, [la medida cautelar] se constituye en una manifestación implícita del derecho al debido proceso, consagrado en el artículo 139.3 de la Constitución”.
- En conclusión, el emplazado sostiene que no puede imputársele al Poder Judicial el ejercicio indebido de sus atribuciones por el simple hecho de impartir justicia en el marco de un proceso constitucional; menos aún cuando se trata de casos donde no existen pronunciamientos firmes sobre el fondo de la controversia planteada o cuando ni siquiera se ha expedido la sentencia de primera instancia.



Expediente 00003-2022-PCC/TC

- Por otro lado, sostiene que la existencia de un vicio competencial es un requisito fundamental e indispensable para la procedencia de la demanda en este tipo de procesos. Sin embargo, en el presente caso, no existe ningún vicio que tenga dicho carácter y que pueda ser controlado por el Tribunal Constitucional. Antes bien, enfatiza que en la demanda se ha atribuido el carácter de vicio competencial a uno que, de existir, sería en realidad de carácter sustantivo.
- Afirma que pretender que el Tribunal Constitucional evalúe la validez sustantiva de una conducta a través del proceso competencial, no solo supondría desvirtuar la naturaleza de este proceso constitucional, sino que, además, podría constituir un exceso en el ejercicio de las competencias de este Alto Tribunal.
- En relación con el Expediente 00400-2022-0-0401-JR-DC-01, tramitado ante el juzgado constitucional de Arequipa, respecto a las denuncias constitucionales 229-/2021-2026, 107/2021-2026 y 267/2021-2026, dicha parte sostiene que aquel proceso de amparo tuvo como finalidad evitar diversas vulneraciones a los derechos constitucionales del accionante, señor Jorge Luis Salas Arenas, en su condición de presidente del JNE. Tales derechos se encuentran relacionados con el ejercicio pleno de la función pública y la independencia en la administración de la justicia electoral.
- Manifiesta al respecto que el juez constitucional, al admitir a trámite la demanda de amparo y declararla fundada, ha actuado conforme a las atribuciones que la Constitución Política reconoce a la judicatura, lo que se desprende, además, de la argumentación desarrollada en las resoluciones emitidas por el órgano jurisdiccional en este proceso.
- Precisa que, conforme a la sentencia constitucional expedida en dicho proceso de amparo, el Congreso de la República no está facultado a tramitar denuncias constitucionales contra el presidente del JNE, lo que es conforme a la Constitución Política de 1993, ya que dicha autoridad no se encuentra sujeta al antejuicio, regulado en el artículo 99 de nuestro Texto Fundamental.
- En todo caso, el procurador público emplazado anota que el Tribunal Constitucional -en la Sentencia 00006-2003-AI/TC- exhortó al Congreso de la República a reformar el artículo 99 de la Constitución Política de 1993, a fin de incluir a los miembros del JNE, al jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (Onpe) y al jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec) entre los altos funcionarios que deben gozar de la prerrogativa del antejuicio; o, en su caso, para que incorpore una disposición que permita ampliar dicha prerrogativa a aquellos funcionarios que la ley establezca.
- Asimismo, esgrime que el proceso constitucional de amparo tramitado en el Expediente 00400-2022-0-0401-JR-DC-01, seguido ante el juzgado constitucional de Arequipa, se encuentra en trámite, y que la Procuraduría Pública del Congreso de la República ha interpuesto un recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia ya expedida.



Expediente 00003-2022-PCC/TC

- Por último, aduce que la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales del Congreso de la República archivó la denuncia presentada contra el referido presidente del JNE, Jorge Luis Salas Arenas, con 16 votos a favor, 8 votos en contra y 0 abstenciones.
- Agrega que el informe final sobre la denuncia concluyó que al denunciado no le asistía la prerrogativa del antejuicio político. Asimismo, indica que una situación similar sucedió en la Comisión Permanente, que aprobó el Informe Final de la Denuncia Constitucional 107, por 18 votos a favor, 12 votos en contra y 0 abstenciones, y recomendó su archivo.
- En conclusión, el procurador público del Poder Judicial alega que este extremo de la demanda es improcedente, porque el propio Congreso de la República, a través de sus instancias correspondientes (Subcomisión de Acusaciones Constitucionales y Comisión Permanente), declaró improcedentes las denuncias seguidas contra el presidente del JNE, señor Jorge Luis Salas Arenas.
- Por ello, a su criterio, carece de sentido el cuestionamiento de la parte demandante en este extremo de la demanda, ya que no es posible que el Poder Judicial afecte un procedimiento que fue concluido en la propia sede parlamentaria, por carecer de legalidad.
- En suma, para el procurador público emplazado, los fundamentos ofrecidos en la demanda en el sentido de que las resoluciones judiciales expedidas en el Expediente 00400-2022-0-0401-JR-DC-01 afectan las atribuciones parlamentarias de investigación y control político sobre altos funcionarios del Estado (de acuerdo con los artículos 97 y 99 de la Constitución Política), carecen de sustento constitucional.
- Finalmente, respecto al proceso de amparo seguido por la Sunedu, esta parte indica que la demanda correspondiente fue planteada contra los proyectos de ley 0687/2021-CR, 0862/2021-CR y 0908/2021-CR (acumulados). Ante ello, refiere que el juez constitucional, luego de considerar que existía una amenaza a diversos derechos fundamentales, emitió pronunciamientos favorables a la demandante mediante las Resoluciones 16 del 19 de julio de 2022, y 17 del 21 de julio de 2022.
- Al respecto, manifiesta que el juez constitucional no solo tiene competencia para intervenir cuando se haya producido la afectación *iusfundamental* (vulneración), sino también cuando exista un riesgo cierto e inminente de que esto ocurra (amenaza).
- Sostiene que, como regla, el Tribunal Constitucional ha señalado que las demandas de amparo contra propuestas legislativas incurren en improcedencia debido a que estas no cumplen con los requisitos para ser consideradas como amenazas ciertas e inminentes a los derechos fundamentales. No obstante, acota



Expediente 00003-2022-PCC/TC

que el propio Tribunal Constitucional ha establecido en su jurisprudencia que, si en el transcurso del proceso de amparo estos proyectos legislativos se convirtieran en leyes, el juez constitucional se encuentra habilitado para pronunciarse sobre ellos y dilucidar las cuestiones relativas a su lesividad, siempre y cuando el vicio alegado sea mantenido en el texto normativo aprobado (Cfr. sentencias de los Expedientes 00061-2013-PA/TC y 02435-2013-PA/TC)

- Por ello, el procurador público del Poder Judicial cree que la sola admisión de una demanda de amparo contra dichos proyectos de ley no implica un menoscabo a la función legislativa del Congreso de la República, ni una desnaturalización del modelo de control constitucional peruano. Antes bien, para esta parte, dicha actuación supone una manifestación de la relevante misión que tiene el juez constitucional en la tutela de derechos fundamentales.
- Adicionalmente, menciona que la ausencia de un texto aprobado no es, por sí solo, motivo suficiente para rechazar la demanda, dado que, excepcionalmente, una propuesta legislativa sí podría suponer una amenaza cierta e inminente a los derechos fundamentales.
- Expresa que todos los fundamentos del Congreso de la República en este extremo de la demanda están dirigidos a cuestionar la validez sustantiva de las decisiones judiciales contenidas en las Resoluciones 16 y 17 del proceso de amparo bajo comentario. Asevera que debe tomarse en cuenta que hasta el momento no existe pronunciamiento firme en el proceso de amparo iniciado por la Sunedu, pues el recurso de apelación interpuesto por el Congreso de la República se encuentra pendiente de ser resuelto. En todo caso, anota que el Poder Judicial, de corresponder, tiene la posibilidad de subsanar o corregir la supuesta afectación alegada.
- Por otra parte, el procurador público emplazado refiere que el cuestionamiento a la Resolución 1 de fecha 22 de julio de 2022, por la que se concedió la actuación inmediata de la sentencia de primera instancia, se centra en la falta de validez para su emisión y que, en puridad, ello supone una objeción de carácter sustantivo, propia de un recurso de apelación, no susceptible de ser ventilada a través de un proceso competencial.
- Sostiene que, en caso de estimarse la presente demanda, se afectaría la garantía relacionada con la independencia judicial, en sus dimensiones interna y externa. Y es que, a su criterio, el objeto de la demanda es limitar el ejercicio de la función jurisdiccional de los magistrados del Poder Judicial al momento de conocer procesos donde sea parte el Poder Legislativo. Esto último, subraya, atenta contra su rol de resguardar el orden constitucional y los derechos fundamentales en nuestro ordenamiento jurídico.
- Manifiesta, además, que la demanda de autos no sólo incumple con el requerimiento de una resolución firme para acreditar un acto lesivo certero, sino que también atenta contra la tutela procesal efectiva de quienes son accionantes en



Expediente 00003-2022-PCC/TC

los procesos constitucionales relacionados directamente con el objeto de este proceso.

- Añade sobre ello que en ningún extremo de la demanda presentada se acreditó que exista un uso “prohibido” o “indebido” de atribuciones por parte de los jueces constitucionales del Poder Judicial al momento de emitir las resoluciones judiciales materia de controversia, lo que contravendría los principios de unidad y exclusividad de la función jurisdiccional.
- Por tales consideraciones, solicita que la demanda sea declarada improcedente.

C. PARTICIPES

Mediante el auto de fecha 16 de enero de 2023 el Tribunal Constitucional incorporó en calidad de partícipe a la Sunedu. Asimismo, mediante el auto de fecha 24 de enero 2023 el Tribunal Constitucional incorporó en calidad de partícipe al señor Jorge Luis Salas Arenas, presidente del JNE.

II. FUNDAMENTOS

§1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA

1. En el presente caso, el Congreso de la República alega que el Poder Judicial, al haber ejercido de manera arbitraria la función de administrar justicia, ha menoscabado las competencias que la Norma Fundamental le reconoce.
2. En concreto, aduce que los jueces del Poder Judicial, cualquiera sea su especialidad, denominación o jerarquía, no tienen competencias para impedir el desarrollo de procedimientos parlamentarios relacionados con:
 - i. La elección y remoción del defensor del Pueblo, de acuerdo con el artículo 161 de la Constitución Política;
 - ii. El inicio de investigaciones sobre cualquier asunto de interés público, según el artículo 97 de la Constitución Política;
 - iii. El ejercicio del control político sobre altos funcionarios del Estado, de acuerdo con el artículo 99 de la Constitución Política, y
 - iv. El ejercicio de la función legislativa, conforme a los artículos 102, inciso 1, y 107, de la Constitución Política.
3. Al respecto, el demandante sostiene que a través de ciertas resoluciones o pronunciamientos y/o actuaciones judiciales se han menoscabado u obstaculizado las competencias constitucionales del Congreso de la República que se detallan a continuación:



Expediente 00003-2022-PCC/TC

- (i) ***Sobre la elección del defensor del Pueblo:*** Se ha invocado en la demanda la Resolución 1, del 8 de junio de 2022, emitida por el juez del Tercer Juzgado Especializado en lo Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, así como todo lo actuado en el proceso de amparo seguido en los Expedientes 03898-2022-0-1801-JR-DC-03 (principal) y 03898-2022-12-1801-JR-DC-03 (cautelar).
 - (ii) ***Sobre las investigaciones parlamentarias al presidente del JNE:*** Se ha hecho referencia en la demanda a todo mandato judicial dictado en ejecución de sentencia del proceso seguido en los Expedientes 00400-2022-0-0401-JRDC-01 (principal) y 00400-2022-91-0401-JR-DC-01 (cautelar), que tenga por efecto impedir la realización de investigaciones parlamentarias sobre asuntos de interés público.
 - (iii) ***Sobre la expedición de la Ley 31520 y su inaplicación respecto a la Sunedu:*** Se han invocado en la demanda las Resoluciones 16 y 17 emitidas por el juez del Segundo Juzgado Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, y todo lo actuado en el proceso de amparo seguido por la Sunedu en los Expedientes 00893-2022-0-1801-JRDC-02 (principal) y 00893-2022-4-1801-JR-DC-02 (cautelar).
4. En todo caso, este Tribunal debe precisar que el pronunciamiento que emite en el marco de un proceso competencial se realiza respecto a una decisión (disposición, acto o resolución) o concreta actuación que habría configurado un vicio competencial, lo que implica el control sustantivo de las resoluciones judiciales mencionadas en la demanda, así como la evaluación de su procedencia.
 5. Indicado ello, y como paso previo al examen competencial solicitado, es necesario precisar qué tipo de conflicto es el que se ha configurado en el presente caso.

§2. EL TIPO DE CONFLICTO COMPETENCIAL DE AUTOS

6. El Congreso de la República alega que el Poder Judicial, al resolver diversos casos sometidos a su conocimiento, ha invadido la esfera de competencias que la Constitución Política de 1993 le reconoce en diversos ámbitos de especial relevancia para el orden constitucional.
7. Tales casos se encuentran relacionados con parte de sus competencias exclusivas en sus tres vertientes: legislativa, de control político y especiales.
8. En cuanto a la función especial, el Congreso sostiene que el Poder Judicial ha excedido sus competencias, y obstaculiza el cumplimiento de las funciones parlamentarias en la designación del defensor del Pueblo.



Expediente 00003-2022-PCC/TC

9. Respecto a las funciones legislativas y de control político, el Congreso refiere que el Poder Judicial ha menoscabado el ejercicio de sus competencias para:
 - i) expedir leyes;
 - ii) realizar investigaciones de interés público; y
 - iii) llevar a cabo el antejuicio y juicio político a los altos funcionarios del Estado.
10. Así las cosas, queda claro que en el presente caso no está en discusión la titularidad de la competencia de ambas partes, ni se evalúa la omisión del cumplimiento de un acto obligatorio vinculado con aquellas. La presente controversia, en cambio, se centra en el supuesto menoscabo de las atribuciones del Poder Legislativo por el ejercicio arbitrario de las competencias del Poder Judicial.
11. Como ha quedado establecido en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el conflicto competencial por menoscabo es aquel que se configura cuando un poder estatal u órgano constitucional ejerce sus atribuciones de un modo tal que afecta el adecuado ejercicio de las competencias reservadas a otro poder u órgano constitucional.
12. El conflicto competencial por menoscabo puede clasificarse, a su vez, en dos subtipos: a) conflicto competencial por menoscabo de atribuciones *en sentido estricto*; y, b) conflicto competencial por menoscabo de atribuciones por *interferencia*.
13. De acuerdo con el primer subtipo de conflicto competencial por menoscabo, si bien las competencias han sido delimitadas con precisión, una de las entidades ejerce dichas competencias de forma inadecuada o prohibida, impidiendo con ello que la otra ejerza las suyas a cabalidad.
14. En cambio, en el conflicto competencial por *menoscabo de interferencia*, las competencias de los órganos constitucionales están enlazadas a tal punto que uno de ellos no puede ejercer la suya si no tiene la cooperación o la actuación de la competencia que le corresponde al otro.
15. Así las cosas, este Tribunal aprecia que, en el presente caso, las competencias involucradas han sido delimitadas claramente por el constituyente y que cada poder del Estado puede ejercerlas sin depender necesariamente de la cooperación del otro; razón por la que se descarta la configuración de un conflicto por *menoscabo de interferencia*.
16. La controversia que aquí se resolverá plantea la siguiente discusión: determinar si el Poder Judicial habría ejercido de forma indebida sus competencias, y con ello ha limitado o impedido que el Congreso ejerza debidamente las suyas;



Expediente 00003-2022-PCC/TC

queda claro, entonces, que en el presente caso existe un conflicto competencial por *menoscabo de atribuciones en sentido estricto*.

17. Establecido lo anterior, corresponde que el Tribunal Constitucional emita pronunciamiento respecto a los alegados vicios competenciales planteados en la demanda, para lo cual se analizará previamente el rol del Parlamento en nuestro sistema constitucional.

§3. EL ROL DEL PARLAMENTO DEMOCRÁTICO EN EL ESTADO CONTEMPORÁNEO

18. El concepto de la representación hoy en día, y pese a la crisis del Parlamento como institución, resulta la expresión mejor lograda del moderno modelo democrático y posibilita que todos los ciudadanos puedan participar en el proceso de formación del poder como destinatario o detentador.

19. No le falta razón al profesor Álvarez Conde cuando asevera que:

Los parlamentos continúan siendo, pese a la crisis del sistema representativo, los máximos representantes de la voluntad popular. Es decir, aunque las elecciones se han convertido en una ratificación popular de las candidaturas presentadas por los partidos políticos, los Parlamentos son la institución democrática por excelencia, lo cual les convierte en el centro del proceso decisorio político, ya que desempeñan una función legitimadora del sistema ⁽¹⁾.

20. De acuerdo con el reparto de competencias, al Parlamento le corresponde la función de elaborar la ley, ejercer el rol de control político fiscalizando la actuación de los gobernantes, así como designar a los más altos funcionarios del Estado, no solo atendiendo a razones técnicas, sino también por legitimación de respaldo político.
21. En ese orden de ideas, los miembros de la Parlamento están premunidos de un conjunto de prerrogativas tendientes a garantizar su correcto funcionamiento, con la finalidad de cumplir cabalmente sus competencias constitucionalmente asignadas; más aún si se trata del estamento de poder deliberativo donde se producen las reglas generales que van a regir para la colectividad, resultado de las pugnas entre las corrientes de opinión imperantes en una sociedad, y debidamente representadas a través de las urnas en la composición de la asamblea. Lo mismo cabe decir de las tareas de control, a través de las cuales deben asumir la importante tarea de control de los gobernantes.
22. No se puede cuestionar el rol del Parlamento desde una perspectiva de crítica nulificante de su funcionamiento. Este órgano es imprescindible, y su disfuncionalidad es un tema conceptual que no se reduce a situaciones coyunturales sino teóricas, en la medida que -al ser desde inicios del siglo XX

¹ Álvarez Conde, Enrique. *Curso de Derecho Constitucional*. Vol. II. 4ª Edición. Editorial Tecnos. Madrid, 2003, p. 42.



Expediente 00003-2022-PCC/TC

estamentos populares- son más representativos que técnicos. Allí radica paradójicamente su importancia, pues el Parlamento es un órgano popular, representativo, de mayorías y minorías, con problemas de carácter técnico, lo que ha dado lugar a la creación de órganos constitucionales autónomos, como el Tribunal Constitucional, por ejemplo, que coadyuva al correcto funcionamiento del sistema de poder ⁽²⁾.

23. Surgen allí nuevos problemas en el Estado democrático actual, siendo uno de ellos la afirmación de los derechos *versus* el resguardo del poder, tal como lo hemos puesto ya de relieve. Nino expresa el tema en ciernes como tensiones internas que deben combinar lo que denomina la “constitución ideal de los derechos” con la “constitución ideal del poder”. En efecto, dice el citado autor que todos aquellos que participan en la práctica jurídica (jueces, legisladores, e incluso ciudadanos) deben alcanzar un equilibrio permanente entre el perfeccionamiento de la práctica de acuerdo con los ideales de la democracia liberal y la preservación de su continuidad ⁽³⁾.
24. En ese orden de ideas, es el Congreso de la República parte de la tríada imprescindible del poder estatal, en tanto órgano que expresa la representación popular y ejerce la competencia legislativa y de control, lo que exige un conjunto de previsiones que eviten su descomposición como resultado precisamente de su carácter deliberativo, y por los intereses externos que surgen cotidianamente como resultado del desarrollo de sus funciones. Pero, por otro lado, siendo detentadores que emergen del pueblo a la luz de un modelo igualitario (en una difícil construcción a través de los partidos políticos), no encuentra justificación el uso de prerrogativas más allá de las necesarias para preservar la institucionalidad del modelo democrático, ni tampoco el que todos los actos de poder que ejerzan no estén sujetos a control constitucional.
25. En consecuencia, los actos parlamentarios se combinan con el control por *mor* de lo que Loewenstein denomina el sistema de frenos y contrapesos ⁽⁴⁾, pero los

² “El fondo de la cuestión es, antes bien, *práctico y político*, toda vez que la alegada falta de correspondencia entra la imagen ideal (el *deber ser* del Parlamento) y su realidad (su *ser*) suministran permanente (y en ocasiones mortífera) munición a los renovados (pero, como casi siempre, larvados) enemigos del modelo: los nuevos grupos de presión, los capitanes de imperios de la comunicación y las finanzas, los emergentes poderes corporativos y neocorporatistas, prestos a subrogarse, bajo propuestas populistas, arbitristas o neocaciquiles, en el espacio que ahora ocupan esas “obsoletas carcasas” que a su juicio serían los tradicionales partidos (tachados sin contemplaciones como “sectarios, corruptos e ineficaces”) y, consiguientemente, por los propios Parlamentos (toda vez que éstos se encontrarían, como la generalidad de los órganos constitucionales del Estado, dominados por aquéllos o por sus *estados mayores*)”. Jiménez Campo, Javier. “Política de la constitucionalidad”. En: *Estudios de Derecho Constitucional. Homenaje al Profesor Dr. D. Joaquín García Morillo*. Tirant lo blanch. Valencia, 2001. p. 309.

³ Nino, Carlos Santiago. *La Constitución de la democracia deliberativa*. Gedisa. Barcelona, 2003. p. 300.

⁴ Lowenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*. 2da. Edición. Editorial Ariel. Barcelona-Caracas-México, 1976.



Expediente 00003-2022-PCC/TC

mecanismos de control constitucional no son todos de carácter jurisdiccional. Algunos son políticos, y la razón de ello son los actos mismos. Y es que su configuración como acto de poder puede tener efectos políticos exclusivamente, y otros pueden incidir en los derechos fundamentales. Estos últimos son los que admiten el control jurisdiccional, conforme al diseño que cada constitución adopte.

§4. **¿TODOS LOS ACTOS PARLAMENTARIOS SON JUSTICIABLES? LA DOCTRINA DE LAS *POLITICAL QUESTIONS* Y DEL CONTROL JUDICIAL DE LOS ACTOS POLÍTICOS**

26. Como se ha puesto de relieve, la consolidación del estado democrático de derecho, o de lo que se denomina como el *Estado constitucional*, abre de consuno la posibilidad del control de los actos del Parlamento e, inclusive, de todos los actos de los poderes públicos, al punto de que en muchos casos se pueda llegar el riesgo de la judicialización de la política, cuando el activismo de los jueces trastoca el reparto funcional de competencias de poder. Tensiones que, en el caso planteado, pueden llegar a maniar la conducción del Poder Legislativo y el ejercicio irrestricto de sus funciones.

27. En efecto, el modelo democrático que se asienta sobre el moderno Estado liberal coadyuva a relativizar la ley como fuente de derecho, así como la reconstrucción del tradicional sistema tripartito del poder, para pasar a un modelo en el cual aparecen nuevos estamentos que ejercen gran influencia en la escena política y en donde el Poder Judicial asume un rol trascendental, en la medida que puede terminar “controlándolo” todo, como ocurre por ejemplo en Colombia. Ello se evidencia en una suerte de reconfiguración del rol del juez que, ciertamente, supera su función tradicional.

28. Tomas y Valiente ha descrito este fenómeno que, ciertamente, no comparte en sus extremos, de la siguiente manera:

Del juez aplicador de la ley obediente solo a su letra se pasa al juez consciente de su papel como poder del Estado, ya que en cada uno de ellos reside el poder de juzgar y de hacer ejecutar lo juzgado. Del juez aislado y callado, al juez asociado y proclive a hablar cuando se le pone un micrófono delante. Del juez discreto, al juez aquejado de incontinencia verbal. Del juez prudente, al juez activista y de éste al juez político (5).

29. Cámara Villar reitera en la misma línea el tema cuando señala:

[L]o nuevo es, en consecuencia, que la escena política aparece, bajo los focos de los medios de comunicación centrada en el permanente quehacer de esa nueva figura del juez “justiciero” que saca la justicia de su mudez y se lanza al fragor de la lucha, interfiriendo en la política y generando un considerable sesgo y desquiciamiento del equilibrio institucional, con retraimiento e incapacidad de los poderes políticos, que se ven permanentemente a remolque de la opinión publicada y de las instrucciones de los

⁵ Ver Cámara Villar, Gregorio. “Justicia y política en la España democrática”, en *Estudios de Derecho Constitucional*, Libro Homenaje al Profesor Dr. D. Joaquín García Morillo, (Coordinador Luis López Guerra), Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, p. 407.



Expediente 00003-2022-PCC/TC

sumarios en curso y sus recurrentes filtraciones. Todo ello conduce a la emisión de un juicio negativo y condenatorio, contra este tipo de juez “político”, expresivo de una especie de democrático “irritación” ante la subversión conceptual y de facto que aparentemente provoca el funcionamiento del sistema democrático, alterando la división de poderes ⁽⁶⁾.

30. Lo expuesto evidencia lo que ha venido sucediendo en la *praxis*, esto es, que los jueces del Poder Judicial justifican su intervención en sede parlamentaria, asumen actuaciones políticas más que jurisdiccionales, y llegan a definir los acuerdos parlamentarios en un despacho judicial.
31. Si se mantiene dicho criterio, entonces la “judicialización de la política” es una realidad, en tanto la intervención de un juez en el escenario parlamentario ya no solamente se va justificar en la real o potencial lesión de un derecho fundamental, sino en la actuación de las competencias legislativas; con lo cual se trastocaría de manera arbitraria el cuadro de poderes (“orden competencial”) constitucionalmente establecido. No hay una superioridad judicial, como tampoco legislativa. Son competencias autónomas y ellas deben conservar determinado nivel de control *interorgánico*.
32. Pero bajo el amparo de esta tendencia, lo político se deconstruye y se pervierte el acto político como tal, razones por las que la doctrina esboza el reconocimiento de los denominados *actos políticos no justiciables*.
33. En los Estados Unidos, la tradición de los actos políticos no justiciables (*political questions*) es de larga data. En 1962 el Tribunal Warren intentó delinear por primera vez en la jurisprudencia norteamericana las líneas maestras de la llamada *political questions doctrine*; aunque ha sido el Tribunal Berger el que ha tenido ocasión de examinar la doctrina en numerosos casos. “Las denominadas *political questions* suponen el reconocimiento de cláusulas no enjuiciables, de ahí la conexión íntima del tema con el de la naturaleza de la justicia constitucional” ⁽⁷⁾.
34. Alonso García, explicando el modelo y el desarrollo jurisprudencial norteamericano, asevera lo siguiente:

Naturalmente, un mandato constitucional no enjuiciable sólo puede implicar que el precepto debe ponerse en práctica por otro órgano constitucional. Existe siempre un mandato explícito o implícito (como el *executive privilege* o los poderes del presidente en los asuntos de política exterior) a otro órgano constitucional, y lo que se discute con el tema de las *political questions* es si los tribunales pueden sustituir la inactividad, el ejercicio anticonstitucional o la “usurpación” de la competencia por otro órgano constitucional. Estos pronunciamientos en otros tribunales constitucionales son pronunciamientos de fondo que no plantean problema alguno de jurisdicción. Las

⁶ Cámara Villar, op. cit., pp. 409-410.

⁷ Alonso García, Enrique. El Tribunal Burger y la doctrina de las *political questions* en los Estados Unidos. En *Revista Española de Derecho Constitucional*, Vol. 1 Núm . 1, Madrid: Enero-abro, 1981, Ver: Alonso, pp. 287-292.



Expediente 00003-2022-PCC/TC

Verfassungsorganestreitigkeiten y la delimitación del alcance del no-uso o del mal-uso de una competencia, configurando, en su caso, áreas de discrecionalidad en el ejercicio del poder, son en Europa pronunciamientos de fondo. En América se entiende que no lo son. Y la única explicación consiste en que no hay una cláusula de atribución de competencias concretas, porque el *judicial review* es creación jurisprudencial. El Tribunal Supremo entiende que cuando configura un área de discrecionalidad tiene que reconocer que, pese a que ha entrado en el examen del precepto constitucional, carece de jurisdicción para aplicarlo. Aunque el Tribunal Supremo es el intérprete supremo de la Constitución, la interpretación, cuando supone que no se puede llegar más allá, no es considerada una función jurisdiccional en sí misma, de ahí que las *political questions* sean juicios de competencia y no de fondo ⁽⁸⁾.

35. En efecto, y como reconoce el mismo Alonso García, “(e)l área de las *political questions* para no usurpar funciones tradicionalmente encomendadas a otros órganos parece, hoy por hoy, inamovible” ⁽⁹⁾.
36. En ese esquema conceptual, pretender imponer como idea infalible en el sistema peruano que “no existen zonas exentas de control constitucional”, en puridad, no se sostiene ni puede entenderse cabalmente en un sistema de frenos y contrapesos, es decir, de límites. Todos los órganos ejercen actos discrecionales y no discrecionales, conforme al cuadro de poderes.
37. Lo que debe quedar claramente definido es la escisión entre la *política del derecho* y el *derecho de la política*. Por ejemplo, la censura ministerial, el veto legislativo, la investidura del gabinete, son actos de *interna corporis* de corte discrecional, que, por ende, no se encuentran sujetos a control judicial. Ello hace patente que, en el ejercicio del poder, Parlamento y Gobierno no están sujetos a control judicial.
38. Por otro lado, el control constitucional no solo es judicial, sino también es político. Inclusive en este último extremo, si en vez de intervenir en una prerrogativa, se afecta un derecho fundamental, el juez puede ingresar al acto político para tutelar. Pero, en línea con lo expresado, hay actos que no inciden sino en el marco del diseño de las instituciones. En este extremo hay control, pero no control de tipo judicial. El veto legislativo, por ejemplo, o el castigo electoral -que a decir de Díez Picazo, los detentadores del poder lo usan desbordando sus propias competencias-, quedarán expuestos a lo que se conoce en doctrina como la *responsabilidad política difusa*; es decir, aquella donde serán las urnas las que los castiguen ⁽¹⁰⁾.
39. En efecto, como recuerda Punset, siguiendo la jurisprudencia española, el principio de autonomía parlamentaria dota al Poder Legislativo de una esfera de decisión propia que únicamente puede ser sometida a la fiscalización del Tribunal Constitucional “en la medida en que, por un acto de la Cámara, se

⁸ Alonso García, Enrique. *Op. cit.*, p. 293.

⁹ Alonso García, Enrique. *Op. cit.*, p. 295.

¹⁰ Cf. Díez-Picazo, Luís María (1996). *La criminalidad de los gobernantes*. Barcelona: Crítica, , p. 70.



Expediente 00003-2022-PCC/TC

apliquen de manera desigual las normas que rigen en su vida interior (art. 23.2 CE), o cuando el mismo resulte una lesión de la función representativa constitucionalmente encomendada a los parlamentarios que pueda repercutir en el derecho a la participación política de sus representados (art. 23.2 CE en relación con su párrafo primero). Solo cuando esto ocurre, lo interno (*interna corporis acta*) produce efecto externo y lo estrictamente parlamentario adquiere relevancia constitucional. En todo lo demás, el estatuto jurídico de los parlamentarios se configura “con arreglo a lo dispuesto en las leyes” (art. 32.2 CE), esto es, según la regulación jurídica que la propia cámara aprueba en el ejercicio de su facultad”⁽¹¹⁾.

40. Ciertamente, ello impele distinguir los casos en los que será posible interponer un mecanismo de tutela, siempre y cuando un acto legislativo produzca efectos externos que terminen por afectar el estatus ciudadano. En ese sentido, este Tribunal considera que sólo determinados actos del legislativo son judicializables; estos son: 1) el Antejudio, por su carácter político-jurisdiccional, y 2) el Juicio Político (aunque en este caso únicamente el control puede ser por la forma, ya que la decisión sustantiva es, en puridad, una decisión política). En los demás casos, como ocurre con las comisiones investigadoras o los otros ejemplos expuestos en la presente sentencia, su judicialización no resulta admisible sino cuando se interviene de manera directa en los derechos fundamentales del investigado o citado⁽¹²⁾.
41. Lo expuesto es doctrina constitucional a raíz de la publicación de la sentencia emitida en el Expediente 00156-2012-PHC/TC (Caso Tineo Cabrera), desde cuando se empezó a difundir -como una condición sustantiva- la idea de la exigibilidad del debido proceso en la tramitación de los procedimientos y en la adopción de los actos parlamentarios.
42. Al respecto, si bien el debido proceso es un derecho y garantía que informa todo el ordenamiento jurídico, una extensión del debido proceso judicial a los actos parlamentarios requiere una adecuada valoración de intensidad y creación del acto. En otras palabras, ***si el acto parlamentario incide directamente en la afectación de un derecho fundamental, entonces el control judicial del acto político es plenamente válido***; pero si se trata de un *acto político puro*, entonces el debido proceso no tiene los mismos alcances, matices e intensidad judiciales,

¹¹ Punset, Ramón, *Estudios Parlamentarios*. CEPC. Madrid, 2001. p. 147.

¹² “Este derecho debe ser respetado no solo en los procedimientos de antejudio y de juicio político, sino también en las actuaciones de las Comisiones Investigadoras o de las Comisiones Ordinarias que reciben el encargo expreso del Pleno el Congreso de la República; y merece una tutela reforzada, en tanto que el Congreso de la República decide por mayoría y actúa por criterios basados en la oportunidad y conveniencia, es decir, que su actuación y canon de control es de carácter subjetivo porque no ejerce función jurisdiccional propiamente dicha” (sentencia emitida en el Expediente 00156-2012-PHC/TC, fundamento 4).



Expediente 00003-2022-PCC/TC

siendo solo admisibles como control de forma, pero no de fondo. Esto es la raíz central del presente proceso competencial.

43. En el caso en controversia lo que se busca proteger es el acto político parlamentario discrecional, el cual, asignado a este órgano de poder, le permite adoptar una decisión que tiene su fuente directa en la Constitución Política, lo que constituye y consolida su esencia como órgano político representativo.
44. Sobre este último punto, Manuel Aragón refiere lo siguiente:

[c]uando un órgano político acude a la Constitución, o a otra norma, para juzgar una determinada conducta o un acto, está interpretando la regla, por supuesto, pero interpretándola políticamente y no jurídicamente. A diferencia de la judicial, su interpretación es enteramente libre, sustentada no en motivos de derecho, sino de oportunidad, esto es, se trata de una valoración efectuada con razones políticas y no con método jurídico. Que existan órganos técnicos auxiliares que emitan dictámenes jurídicos previos no elimina el carácter político de la decisión de control (ni tales dictámenes son vinculantes ni son las únicas razones que el agente controlante -léase Congreso de la República- ha de tener en cuenta para adoptar su postura) ⁽¹³⁾.

45. En este mismo sentido, el Tribunal ha precisado que

(...) a diferencia del control jurídico, cuyo criterio de evaluación por antonomasia sea el de validez/invalidez del objeto controlado, los criterios de simple oportunidad y de conveniencia/inconveniencia sean los que se empleen en el control político. De simple oportunidad, pues encontrándose facultados para realizar el control respecto de cualquier medida gubernamental, depende de la decisión política del Parlamento y,

en particular de las relaciones entre minoría y mayorías políticas, el que lo quiera ejercer. Y se realiza bajo el criterio de conveniencia/inconveniencia ya que, una vez que se ha decidido llevarlo a cabo, las críticas al Ejecutivo pueden tener al derecho como fundamento, pero también sustentarse en razones económicas, financieras, sociales, de orientación política o por puros argumentos de poder. Puesto que no existe un catálogo de criterios limitados o delimitados para el escrutinio político, la subjetividad y disponibilidad de su parámetro son algunos de los factores que singularizan al control político” (sentencia emitida en el Expediente 00004-2011-PI/TC, fundamento 5).

46. En la misma línea, Martínez Elipe ⁽¹⁴⁾ considera que esto es lo que hace distinto el tratamiento jurisdiccional que deben merecer las actuaciones legislativas, las que deben evaluarse como *acto interna corporis* o sujeto de control judicial.

§5. SOBRE EL ALEGADO MENOSCABO DE LA COMPETENCIA PARA ELEGIR Y REMOVER AL DEFENSOR DEL PUEBLO

47. Bajo el principio de separación de poderes, el poder público se distribuye y ejerce a través de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial (artículo 43 de la

¹³ Aragón Reyes, Manuel. *Constitución, democracia y control*. México, UNAM. 2002. p. 178.

¹⁴ Martínez Elipe, León. *Tratado de Derecho Parlamentario*, Vol. 1. Arazandi. Navarra, 2000. p. 146.



Expediente 00003-2022-PCC/TC

Constitución de 1993). Y se estatuyen diversos sujetos y órganos constitucionales creados con miras a cumplir los fines de primer orden en el Estado social y democrático de derecho, en razón de que coadyuvan al correcto funcionamiento del poder.

48. Entre dichos órganos se encuentra la Defensoría del Pueblo, órgano constitucional autónomo, al que se refiere el artículo 161 de la Constitución Política de 1993. Conforme al marco constitucional vigente, y específicamente, al artículo 162 de nuestro Texto Fundamental, corresponde a dicha entidad defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, así como supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía, así como las especiales asignadas por ley. Cabe recordar que, en sus orígenes, esta institución ha sido creada por el constitucionalismo sueco como un delegado o comisionado del Congreso, siendo precisamente esta la razón de su raigambre parlamentaria.
49. En lo que concierne al diseño peruano del defensor del Pueblo, se debe observar que el artículo 5 de la Ley 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo (LODP), establece que dicho funcionario goza de total independencia en el ejercicio de sus funciones, a pesar de guardar una especial relación con el Congreso de la República, conforme a los argumentos teóricos de su creación. Es por ello que, a tenor del artículo 27 de la LODP, debe dar cuenta de la gestión realizada en un informe que presentará durante el periodo de legislatura ordinaria, y puede presentar informes extraordinarios cuando la gravedad de los hechos lo amerite.
50. En lo que respecta a su constitución, es el Congreso de la República el órgano constitucional competente para llevar a cabo la elección y remoción del defensor del Pueblo por las razones expuestas. De manera general, el ya aludido artículo 161 de la Constitución Política de 1993 prescribe expresamente que:

El Defensor del Pueblo es elegido y removido por el Congreso con el voto de los dos tercios de su número legal. Goza de la misma inmunidad y de las mismas prerrogativas de los congresistas.
Para ser elegido Defensor del Pueblo se requiere haber cumplido treinta y cinco años de edad y ser abogado.
El cargo dura cinco años y no está sujeto a mandato imperativo. Tiene las mismas incompatibilidades que los vocales supremos.
51. La disposición constitucional glosada establece, entre otros aspectos, la competencia del Congreso de la República para elegir y remover al defensor del Pueblo, y fija además la cantidad de votos necesaria para adoptar tal decisión.
52. El texto vigente de la LODP ha prescrito en sus artículos 2 y 3 (correspondientes al Título II “Designación”) ciertas disposiciones que desarrollan el marco



Expediente 00003-2022-PCC/TC

constitucional bajo análisis y que se relacionan con la designación y remoción de dicho defensor. Así, el artículo 2 prevé expresamente:

El Defensor del Pueblo será designado por el Congreso con el voto de los dos tercios de su número legal. La decisión recaerá en un ciudadano que reúna los requisitos de haber cumplido los treinta y cinco años de edad y ser abogado y que goce de conocida reputación de integridad e independencia.

El Defensor del Pueblo será elegido por cinco años, y podrá ser reelegido sólo una vez por igual período. Finalizado el período para el que fue designado, el Defensor del Pueblo continuará en funciones hasta que asuma el cargo su sucesor.

Por su parte, el artículo 3 preceptúa que:

La designación del Defensor del Pueblo se efectuará dentro de los sesenta días naturales anteriores a la expiración del mandato.

Para tal efecto, el Pleno del Congreso designará una Comisión Especial, integrada por siete o nueve Congresistas, respetando en lo posible, la proporción de cada grupo parlamentario y la pluralidad para encargarse de conocer del procedimiento de designación en cualquiera de las dos modalidades siguientes:

1. Ordinaria

La Comisión Especial selecciona de uno a cinco candidatos que, a su juicio, merecen ser declarados aptos para ser elegidos. Publica en el diario oficial “*El Peruano*” la convocatoria para la presentación de propuestas. Asimismo, publica la relación de las personas propuestas a fin que se puedan formular tachas, las que deben estar acompañadas de prueba documental.

Presentada la propuesta de uno o más candidatos se convocará en término no inferior a siete días al Pleno del Congreso para que se proceda a la elección.

2. Especial

La Comisión Especial selecciona de uno a cinco candidatos que, a su juicio, merecen ser declarados aptos para ser elegidos, efectuando la convocatoria por invitación.

La adopción de cualquiera de las dos modalidades se realiza por acuerdo de la Junta de Portavoces.

Cualquiera que sea la modalidad de selección adoptada, la Comisión Especial presenta la propuesta de uno o más candidatos. Presentada la propuesta, el Pleno del Congreso es convocado en término no inferior a siete días para que se proceda a la elección con el voto mayoritario de los dos tercios de su número legal (...). (Énfasis añadido).

53. Como podrá apreciarse, el propio Congreso de la República incluyó en la LODP un numeroso conjunto de requisitos y procedimientos, incluyendo la modalidad de convocatoria por invitación, para desarrollar el proceso de elección del defensor del Pueblo, resultando estos obviamente exigibles.

54. Por otro lado, cabe destacar que el artículo 6 de la LODP ha previsto que:

La condición del Defensor del Pueblo es incompatible con todo mandato representativo, cargo político, filiación política o sindical, asociación o fundación, con la carrera judicial o con el ejercicio de cualquier profesión u oficio, a excepción de la docencia universitaria.

El Defensor del Pueblo deberá renunciar a toda situación de incompatibilidad que pudiera afectarle, dentro de la semana siguiente a su nombramiento y antes de tomar posesión del cargo, de lo contrario se entenderá que no acepta el nombramiento.



Expediente 00003-2022-PCC/TC

55. Finalmente, en cuanto a las causales de cese, el artículo 4 de la LODP prevé lo siguiente:

El Defensor del Pueblo, cesará por alguna de las siguientes causas:

1. Por renuncia;
2. Por vencimiento del plazo de designación;
3. Por muerte o incapacidad permanente sobreviniente;
4. Por actuar con negligencia en el cumplimiento de las obligaciones y deberes en el cargo;
5. Por haber sido condenado mediante resolución ejecutoriada, por delito doloso;
6. Por incompatibilidad sobreviniente;

La vacancia en el cargo se declarará por el Presidente del Congreso en las causas previstas por los incisos 1, 2, 3 y 5.

En los demás casos, se decidirá por el acuerdo adoptado con el voto conforme de dos tercios del Congreso, mediante debate y previa audiencia con el interesado. Vacante el cargo, se iniciará el procedimiento para el nombramiento del nuevo Defensor del Pueblo en un plazo no superior a un mes”.

(Sic) (énfasis añadido).

56. Queda claro entonces que el Congreso de la República es el órgano constitucional competente para elegir al defensor del Pueblo, para declarar su vacancia o para decidir respecto al cese por la actuación negligente o incompatibilidad sobreviniente, según corresponda, de acuerdo con lo establecido en el artículo 162 de la Constitución Política y en la LODP.
57. Cabe añadir que el defensor del Pueblo, de acuerdo con la LODP, tiene competencia -además- para designar, entre los adjuntos, “al que lo representará en aspectos administrativos, en los casos de impedimento temporal o cese cuando sea imposible que continúe en el cargo hasta que lo asuma el sucesor” (artículo 8). En consecuencia, el **defensor del Pueblo “encargado”** solo representa al titular en aspectos administrativos, y carece de legitimidad para representar a la institución en otros ámbitos, por lo que, cuando cesa un defensor del Pueblo por el cumplimiento del plazo para el cual fue electo, se configura una situación de acefalía en el cargo, que es ejercida por un adjunto, situación esta que afecta el normal funcionamiento de la institución.
58. Así, el artículo 9 de la LOPDP enuncia taxativamente las atribuciones del defensor del Pueblo, destacando -entre ellas- la legitimidad procesal para ejercitar ante el Tribunal Constitucional el proceso de inconstitucionalidad contra las normas con rango de ley a que se refiere el inciso 4 del artículo 200 de la Constitución Política, así como para interponer los procesos constitucionales de *habeas corpus*, amparo, *habeas data*, acción popular y de cumplimiento en tutela de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad.
59. Adicionalmente, no debe olvidarse la especial relevancia que cobra la elección del titular de la Defensoría del Pueblo, al ser un órgano constitucional autónomo



Expediente 00003-2022-PCC/TC

encargado de defender los derechos fundamentales, así como de supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración del Estado y de la prestación de servicios públicos a los ciudadanos (artículo 162 de la Constitución Política).

60. Conforme a lo expuesto, la Defensoría del Pueblo es una entidad de innegable importancia en diversos ámbitos, como son: la lucha contra la corrupción, transparencia y eficiencia en la provisión de los servicios públicos, la prevención de conflictos sociales y la promoción de los derechos de diversos colectivos vulnerables (niños, adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad, mujeres, pueblos indígenas), entre otros. Ello exige que dicha institución cuente no solamente con calidad profesional, sino -además- tenga el respaldo político necesario para ejercitar su principal herramienta, que es la persuasión. En otras palabras, la elección del defensor del Pueblo no es estrictamente meritocrática, sino también representativa, siendo esta la razón por la que el Congreso de la República es el órgano constitucional que la tiene a su cargo.
61. Por lo expuesto, este Tribunal aprecia que existen diversos requisitos y procedimientos que han sido expresamente previstos en la Constitución Política y la LODP que deben ser observados por el legislador en el proceso de designación de este alto funcionario del Estado.
62. En ese sentido, para la designación del defensor del Pueblo, el Congreso de la República está sometido al debido procedimiento que establece la LODP y aquellas disposiciones que complementariamente desarrolle mediante su norma de autoorganización interna, como es el RCR, que elabora y aprueba conforme al artículo 94 de la Constitución Política.
63. En dicho contexto, se debe determinar si, en el proceso judicial que cuestiona el procedimiento de elección del defensor del Pueblo (Expedientes 03898-2022-0-1801-JR-DC-03 Principal y Cautelar), se han menoscabado las competencias del Congreso de la República para elegir a dicha autoridad, o no.
64. En principio, interponer una demanda de amparo contra un proceso de elección de un alto funcionario a cargo del Congreso es improcedente; la única alternativa que podría justificar el control judicial -conforme se ha señalado- es la alegación de un daño directo a un derecho fundamental, conforme al inciso 2 del artículo 200 de la Constitución Política. En otras palabras, el juez siempre podrá tutelar un derecho, pero si cuestiona el modelo, entonces está invadiendo un fuero ajeno a su competencia.
65. Ahora bien, es verdad que en los argumentos de la demanda y de la medida cautelar, se aduce afectación de los derechos al debido proceso y a los principios de transparencia, meritocracia y participación ciudadana. Sin embargo, se aprecia manifiestamente que el sindicato demandante no titulariza ningún derecho directamente relacionado con la designación del Defensor del Pueblo, y pretende -propiamente- la tutela de intereses supraindividuales que no corresponden a los integrantes de la organización sindical, sino que implican la



Expediente 00003-2022-PCC/TC

protección jurídica de *intereses difusos*, que se materializarían en los aludidos principios de transparencia, meritocracia y participación ciudadana.

66. Al respecto, debe precisarse que los *intereses difusos* son aquellos de tipo indeterminado que -a nivel constitucional- se encuentran estrechamente relacionados al *principio de solidaridad*, y se puede mencionar -como ejemplos- el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, a la utilización racional de los recursos naturales, a la defensa del interés de los consumidores y usuarios, el respeto al patrimonio cultural, entre otros ⁽¹⁵⁾.
67. Los principios invocados -de transparencia, meritocracia y participación ciudadana-, *ergo*, no constituyen intereses difusos ni derechos públicos subjetivos de los cuales sea titular el sindicato demandante. De ello se sigue -en consecuencia- que la demanda de amparo en cuestión es manifiestamente improcedente; así, entonces, no sólo se torna irregular la admisión del amparo, sino también el análisis y la concesión de una medida cautelar que manifiestamente carece del requisito de *aparición de derecho*, previsto en el artículo 19 del nuevo CPCo.
68. Sobre el procedimiento de elección en sí, debe anotarse que, de acuerdo con el artículo 3 de la LODP, existen dos procedimientos alternos para llevar a cabo la designación del titular de la Defensoría del Pueblo: uno ordinario, y otro especial. Es decir, la disposición aludida ofrece una alternativa sobre el mecanismo a través del cual se designará al Defensor del Pueblo, pero no se limita a eso, sino que, además, precisa con claridad quién posee la competencia para determinar cuál de dichas opciones se habrá de escoger.
69. Efectivamente, como ya se ha indicado, dicho artículo 3 de la LODP establece que:
- La adopción de cualquiera de las dos *modalidades se realiza por acuerdo de la Junta de Portavoces*.
(Énfasis añadido).
70. En virtud de los fundamentos expuestos, este Tribunal Constitucional observa que las decisiones judiciales que han recaído en el proceso de amparo referido (tanto en el principal como en el incidente cautelar), se dirigen a cuestionar indebidamente el diseño del procedimiento de selección y no algún derecho fundamental supuestamente afectado, que sería la razón válida para aceptar el control judicial.
71. Este Colegiado aprecia además que la actual Comisión Especial encargada de la selección del Defensor del Pueblo -aquella conformada el pasado 5 de enero de este año por el Pleno del Congreso de la República- aprobó el 2 de febrero de

¹⁵ Fernández Segado, Francisco. "La tutela de los intereses difusos". En *Revista Chilena de Derecho*, núm. 20, 1993. p. 252.



Expediente 00003-2022-PCC/TC

2023 los “Lineamientos del Proceso de Selección de Candidatos aptos para la elección del Defensor del Pueblo”, y en ellos se han incluido estándares de actuación de transparencia, publicidad y participación ciudadana, entre otros, inclusive antes de que se notificara la Resolución 5 del mismo 2 de febrero de 2023, a través de la cual se amplía la medida cautelar respecto de los nuevos miembros de la “Comisión Especial encargada de Seleccionar a los Candidatos a Defensor del Pueblo” ⁽¹⁶⁾. Se aprecia, pues, que, dentro del margen de su autonomía funcional, dicho órgano parlamentario de selección ha admitido el control ciudadano de forma metodológica, pero aun con ello la intervención judicial no ha cesado.

72. Corresponde concluir, entonces, que el establecimiento de una pluralidad de modalidades de designación para elegir al titular de la Defensoría del Pueblo, y la determinación de la modalidad a seguir, son competencias exclusivas y excluyentes del Poder Legislativo.
73. Al respecto, este Alto Tribunal advierte que en la sesión de la Junta de Portavoces de fecha 16 de junio de 2022, se adoptó el Acuerdo 0208-2021-2022-JUNTA, que determinó la opción habilitada en la LODP, y se dispuso que el procedimiento de selección de candidatos aptos por la Comisión Especial sea la *modalidad especial* (foja 163 del cuadernillo digital).
74. En ese orden de ideas, cuando la resolución judicial determina el modo mediante el cual se habrá de llevar a cabo el procedimiento de selección, e impone la incorporación de una etapa de tachas -que es propia del procedimiento ordinario-, comete el exceso de pretender suplantar la decisión que la LODP encomendó en exclusiva a la Junta de Portavoces del Congreso de la República.
75. Este Tribunal considera indispensable tener en cuenta que la determinación del modo como se habrán de recibir las tachas ciudadanas, es decir por medio de una etapa específica del procedimiento o por medios telemáticos como los enumerados en el Oficio 026-2021-2022/DP-CR (fojas 169 y siguientes del cuadernillo digital), también es una competencia parlamentaria que no puede ser válidamente llevada a cabo por el Poder Judicial. Y es que, efectivamente, cuando el Poder Judicial ordena que el proceso de selección del defensor del Pueblo tenga una fase específica de tachas, ello presupone la determinación i) de que se debe seguir el procedimiento ordinario, y ii) del modo como se habrán de recibir las tachas contra los candidatos.
76. Por ello, las resoluciones judiciales aludidas presuponen un ejercicio inconstitucional de la competencia del Poder Judicial y que, a la vez, menoscaba la competencia exclusiva y excluyente que corresponde al Congreso de la República para designar al defensor del Pueblo.

¹⁶ <https://www.congreso.gob.pe>



Expediente 00003-2022-PCC/TC

77. Por otra parte, se debe tomar en cuenta también que la paralización indefinida del proceso de designación del defensor del Pueblo debe ser considerada como una obstaculización irrazonable de la competencia que corresponde al Congreso de la República ejercer, de acuerdo con el marco constitucional y legal glosado, lo que no solamente es un injustificado acceso al control constitucional, sino -además- un comportamiento obstruccionista que los órganos de control deberán evaluar.
78. En efecto, las sucesivas resoluciones judiciales emitidas en el Expediente 03898-2022-0-1801-JR-DC-03 y su medida cautelar, han sido extendidas a todas las actuaciones parlamentarias orientadas a cumplir con su función constitucional y, por lo tanto, a la fecha resulta materialmente imposible para el Congreso de la República ejercer su competencia -exclusiva y excluyente- para designar al defensor del Pueblo.
79. Este Tribunal considera indispensable subrayar que la competencia del Congreso de la República se menoscaba en forma manifiesta no solo si el Poder Judicial designa al Defensor del Pueblo, sino también cuando aquél impide -de modo permanente e ilimitado en el tiempo- la continuación del procedimiento de su designación.
80. Siendo ello así, este Alto Tribunal concluye que corresponde declarar fundada la demanda en este extremo y, por lo tanto, declarar nulas las resoluciones que impiden que el Congreso de la República lleve a cabo el proceso de designación del defensor del Pueblo; por ser resoluciones manifiestamente irregulares y por configurar un grave vicio competencial, pues obstruyen el cumplimiento de un mandato que la Constitución Política encarga al Parlamento.
81. Queda claro, entonces, que los jueces del Poder Judicial deben ejercer sus atribuciones con estricto apego al marco constitucional y legal, y deben observar también las causales de improcedencia previstas en lo que se refiere a los actos políticos no justiciables.
82. Adicionalmente, el órgano jurisdiccional debe abstenerse de afectar las competencias de otros poderes del Estado u órganos constitucionales.
83. Conviene enfatizar que este Tribunal ha resuelto con anterioridad que los jueces de la República, al momento de expedir sus resoluciones, no pueden subrogar inconstitucionalmente las competencias de otro poder estatal ni las atribuciones de otro órgano constitucional, ni impedir u obstaculizar su ejercicio. Efectivamente, en conflictos competenciales por menoscabo de atribuciones relacionados con el otorgamiento de permisos de pesca (Expediente 00005-2016-PCC/TC) y con ascensos de policías por la vía judicial (Expediente 00002-2018-PCC/TC), el Tribunal Constitucional advirtió que el Poder Judicial había incurrido en diversos vicios competenciales al otorgar permisos o ascender funcionarios, por lo que dispuso el cese de sus efectos.



Expediente 00003-2022-PCC/TC

§6. SOBRE EL ALEGADO MENOSCABO DE LAS COMPETENCIAS PARA INICIAR INVESTIGACIONES SOBRE CUALQUIER ASUNTO DE INTERÉS PÚBLICO (ART. 97 DE LA CPP) Y PARA EJERCER EL CONTROL POLÍTICO SOBRE ALTOS FUNCIONARIOS DEL ESTADO (ART. 99 DE LA CPP): EL CASO ESPECIAL DEL PRESIDENTE DEL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES Y LA RESPONSABILIDAD DE LOS GOBERNANTES.

84. Por otra parte, en la demanda también se ha cuestionado que las actuaciones del Poder Judicial han conllevado un menoscabo de las competencias del Congreso de la República respecto del control político en vía de antejuicio y juicio político, en el marco del proceso de amparo incoado por el juez supremo señor Jorge Luis Salas Arenas, presidente del JNE. Específicamente, en la demanda se expone que el Poder Judicial habría menoscabado la competencia del Poder Legislativo para iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público, así como para realizar el juicio político a altos funcionarios del Estado.

85. Con respecto a lo primero, el artículo 97 de la Constitución de 1993 establece lo siguiente:

Artículo 97.- El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial.

Para el cumplimiento de sus fines, dichas comisiones pueden acceder a cualquier información, la cual puede implicar el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria; excepto la información que afecte la intimidad personal. Sus conclusiones no obligan a los órganos jurisdiccionales.

86. A su vez, el artículo 88 del RCR ha desarrollado las reglas para la realización de una investigación parlamentaria a través de un procedimiento de investigación que “garantice el esclarecimiento de los hechos y la formulación de conclusiones y recomendaciones orientadas a corregir normas y políticas y/o sancionar la conducta de quienes resulten responsables”.

87. En forma adicional, el artículo 99 de la Constitución de 1993 previene que:

Artículo 99.- Corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso: al Presidente de la República; a los representantes a Congreso; a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura; a los vocales de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al Defensor del Pueblo y al Contralor General *por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones* y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas.

88. Este artículo, junto al artículo 100 de la Constitución de 1993, configuran el modelo de acusación constitucional consagrado en el Perú, con dos variantes claramente definidas: el *antejuicio* y el *juicio político*.



Expediente 00003-2022-PCC/TC

89. En el primer caso, se trata de una prerrogativa de la que gozan los altos funcionarios del Estado mencionados taxativamente en el artículo 99 de la Constitución Política de 1993, a fin de que la eventual imputación de cargos por la presunta comisión de delitos en el ejercicio de sus funciones sea previamente conocida y analizada por el Congreso de la República, durante el período de tiempo que se ejerza el mandato o hasta cinco (05) años después de haber concluido. De este modo, luego de un procedimiento que respete las garantías del debido procedimiento en sede parlamentaria, el Pleno del Congreso de la República podrá decidir si corresponde la acusación del alto funcionario, o no. Si se formula acusación, dicho funcionario será denunciado por el fiscal de la Nación y, como consecuencia de ello, se abrirá la instrucción correspondiente por el vocal supremo penal.
90. Por otro lado, a través del juicio político, llevado a cabo exclusivamente en el Parlamento, se procesa a los altos funcionarios denunciados por eventuales infracciones a la Constitución que se hayan cometido en el ejercicio de sus funciones. La realización de dicho procedimiento parlamentario exige el respeto de los derechos procesales de tales funcionarios.
91. Luego de haberse acreditado en sede parlamentaria la comisión de la infracción constitucional, los altos funcionarios denunciados se someten a las sanciones previstas en el artículo 100 de la Constitución Política de 1993.
92. Al respecto, debe tenerse en cuenta que el señor Jorge Luis Salas Arenas, demandante en el Expediente 00400-2022-0-0401-JR-DC-01, integra el JNE como representante de la Corte Suprema de Justicia de la República, y fue elegido por la mayoría de los miembros de dicho órgano.
93. Aún más, por mandato normativo, el “representante” de la Corte Suprema, preside el máximo órgano del sistema electoral peruano, y resulta preferido a los integrantes elegidos por la Junta de Fiscales Supremos, por el Colegio de Abogados de Lima, por los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades públicas o de las privadas; tal y como efectivamente lo establece el artículo 179 de la Constitución de 1993, cuando dispone que la máxima autoridad del JNE es un Pleno compuesto por cinco miembros, de los cuales uno es elegido en votación secreta por la Corte Suprema entre sus magistrados jubilados o en actividad, y es precisamente este *representante de la Corte Suprema* el que *preside el JNE*.
94. De la disposición que se acaba de glosar se desprende con claridad: i) que la Corte Suprema de Justicia de la República elige a su representante ante el JNE; y ii) que el representante de la Corte Suprema preside el JNE.



Expediente 00003-2022-PCC/TC

95. En lo que aquí interesa, respecto de los alegados vicios competenciales, la parte demandante sostiene, principalmente, que a través de la Resolución 6, del 26 de julio de 2022, el juez constitucional:
- a) Dispuso el cese de la amenaza de vulneración de los derechos fundamentales al *ejercicio pleno de la función pública* y a la *independencia funcional*, respecto a las denuncias constitucionales 107, 229 y 267, presentadas ante el Congreso de la República;
 - b) Declaró la nulidad del acto de ingreso y de registro, y de todo lo actuado respecto a las denuncias constitucionales 107, 229 y 267, y ordenó al Congreso que proceda a su archivo a través de las instancias correspondientes;
 - c) Exhortó al Congreso de la República a que, a través de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales, la Comisión Permanente y, eventualmente, el Pleno, se abstenga de realizar actos funcionales que violen -o amenacen con vulnerar- los derechos fundamentales del beneficiario del proceso, al ejercicio pleno de la función pública y a la independencia funcional, mediante la admisión a trámite y procesamiento de denuncias constitucionales por infracciones constitucionales, a pesar de que el demandante no goza de la prerrogativa del juicio y antejuicio político establecido en el artículo 99 de la Constitución Política, como miembro y presidente del JNE.
96. Asimismo, en dicha resolución se dispuso la actuación inmediata de la sentencia respecto al “cese de la amenaza de vulneración de los derechos fundamentales al ejercicio pleno de la función pública y a la independencia funcional”, lo que implicaba la suspensión provisional de la tramitación de las citadas Denuncias Constitucionales 107, 229 y 267 por parte de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales del Congreso de la República; y que el cumplimiento de la actuación inmediata de la sentencia sea llevado a cabo por quien ocupe el cargo de presidente al momento de la notificación, entre otros.
97. Adicionalmente, en la presente demanda se ha hecho referencia a las resoluciones emitidas en el cuaderno cautelar de este proceso. No obstante, mientras que la Resolución 1 de 30 de junio de 2022 declaró inadmisibles las medidas cautelares solicitadas por el accionante, la Resolución 2, del 1 de agosto de 2022, la declaró improcedente, por cuanto ya se había ordenado -a través de la Resolución 6 del expediente principal- la actuación inmediata de la sentencia estimatoria de primer grado y ello excluía, de conformidad con la jurisprudencia constitucional (sentencia emitida en el Expediente 00607-2009-PA/TC), atender lo solicitado en la medida cautelar.
98. Este Tribunal Constitucional entiende que la competencia para tramitar acusaciones constitucionales corresponde al Congreso de la República, y que, en



Expediente 00003-2022-PCC/TC

ejercicio de tal atribución, debe valorar la naturaleza de la representación que ejerce el miembro de la Corte Suprema de Justicia de la República que ostenta la condición de presidente del JNE por expreso mandato del Texto Fundamental.

99. Ello no significa, bajo ninguna circunstancia, que el ejercicio de la potestad parlamentaria deba desenvolverse prescindiendo del respeto a los principios y derechos reconocidos por Constitución. Por el contrario, procede el amparo en cuanto se afecten derechos fundamentales en la tramitación del procedimiento del antejuicio; pero debe quedar absolutamente claro que ello no habilita la posibilidad de que, por tal vía, se suplante el ejercicio de las competencias constitucionalmente reservadas al Congreso de la República.
100. En todo caso, la valoración realizada por el Congreso de la República respecto de la posibilidad de llevar adelante los procedimientos de antejuicio y juicio político contra el magistrado de la Corte Suprema que ejerza el rol de representante en el JNE y, por ende, de su presidente, no carece de fundamento, conforme se desprende del artículo 179, inciso 1 de la Constitución de 1993 analizado *supra*.
101. Al respecto, este Alto Tribunal entiende que la competencia para llevar a cabo el antejuicio y juicio político presupone no solo la determinación final de la responsabilidad del funcionario, sino también el alcance de la representación que ejerce el magistrado de la Corte Suprema de Justicia de la República que preside el JNE por mandato constitucional. En consecuencia, cuando el Poder Judicial en el proceso de amparo decide que “El Congreso de la República no está facultado a tramitar denuncias constitucionales en contra del Presidente del Jurado Nacional de Elecciones” (numeral 4.1 foja 484 del cuadernillo digital), ejerce su competencia suplantando la atribución que corresponde al Congreso de la República.
102. Como es evidente, en la aludida sentencia no se está valorando la efectividad o no de un derecho fundamental, sino que se decide sobre la procedencia o improcedencia de las acusaciones constitucionales cuya tramitación corresponde al Congreso de la República.
103. Se deja así vacía la finalidad del control político que, en puridad, es el control de los gobernantes. El profesor Diez Picazo ⁽¹⁷⁾ engloba este tipo de conductas como parte de la denominada “criminalidad gubernativa”, debido a que el fenómeno de las conductas delictivas de los gobernantes suscita un problema jurídico y político con características propias. En muchos casos, más que un reproche penal, es uno institucional.
104. En ese sentido, sustraer al presidente del JNE del control político de su actividad como tal -siendo el que personifica dicho órgano constitucional del Estado y, por

¹⁷ Diez Picazo, Luis. *Ob. cit.*, p. 13.



Expediente 00003-2022-PCC/TC

ende, de todo el sistema electoral en su conjunto-, es un acto de impunidad incompatible con el Estado Constitucional de Derecho, lo que además contraviene la naturaleza horizontal que deben tener los poderes públicos entre sí, dentro de una democracia constitucional.

105. Es por ello que el propio Tribunal Constitucional -en el año 2012- observó la necesidad de actualizar la Constitución Política de 1993 para formalizar el control político, no solamente en el caso del presidente del JNE, sino también para los miembros del Pleno y los jefes de la Onpe y del Reniec. Así, en la sentencia del Expediente 00156-2012-PHC/TC, se sostuvo lo siguiente:

(...) el Tribunal Constitucional exhorta al Congreso de la República a reformar el artículo 99° de la Constitución, incluyendo a los mencionados funcionarios del sistema electoral entre aquellos dignatarios que gozan del privilegio de antejuicio político, o, en su caso, incluyendo una disposición que permita ampliar el privilegio de antejuicio a aquellos funcionarios que la ley establezca, tal como lo hiciera el artículo 183° de la Constitución de 1979.

106. Como se puede observar, este Tribunal ha advertido en su oportunidad una omisión en nuestro Texto Fundamental y ha expresado que el constituyente derivado debe optar por una reforma para incorporar a los altos funcionarios del sistema electoral.
107. Sin embargo, la sujeción del presidente del JNE al control político no puede justificarse en el formalismo aludido, toda vez que la cabeza de los tres órganos conformantes del sistema electoral, es precisamente este alto funcionario. Y lo es porque es un juez de la Corte Suprema. En el JNE no se elige entre sus miembros a su presidente; es este un cargo exclusivo que recae en el juez supremo designado como representante del Poder Judicial ante el JNE, y como tal ostenta la prerrogativa-deber del antejuicio y el juicio político.
108. En ese sentido, y sin perjuicio de la reforma, el presidente del JNE, como juez de la Corte Suprema de Justicia de la República, es sujeto del control político como cualquier otro de los dignatarios enumerados en el artículo 99 de la Constitución Política de 1993, con las garantías del debido proceso en los procedimientos de juicio y antejuicio político, así como en investigaciones por comisiones investigadoras, en atención al interés público.
109. Adicionalmente, corresponde advertir que la resolución judicial resuelve declarar “la nulidad del acto de ingreso y registro de las denuncias constitucionales antes señaladas” (punto resolutivo segundo, literal b), foja 498 del cuadernillo digital).
110. Este Tribunal entiende que el ingreso y registro de denuncias constitucionales es una competencia reservada del Congreso de la República. Naturalmente que, como se ha expresado en los fundamentos anteriores, durante el trámite de estas denuncias puede controlarse la vulneración del debido proceso o de cualquier

**Expediente 00003-2022-PCC/TC**

otro derecho fundamental, pero ello no podrá suponer la nulidad del ingreso o del registro.

111. Por tales consideraciones, corresponde declarar fundada la demanda en el referido extremo y, en consecuencia, nulas las resoluciones que hayan afectado el trámite parlamentario de las denuncias constitucionales 107, 229 y 267, por haberse vulnerado la competencia del control político del Congreso de la República.

§6. SOBRE EL ALEGADO MENOSCABO PARA EJERCER LA FUNCIÓN LEGISLATIVA (ARTS. 102.1 Y 107 DE LA CPP)

112. Finalmente, la parte demandante también ha cuestionado la actuación del Poder Judicial en relación con el proceso de amparo seguido por la Sunedu mediante los Expedientes 00893-2022-0-1801-JRDC-02 (principal) y 00893-2022-4-1801-JR-DC-02 (cautelar).
113. En este caso, el procurador público de la Sunedu interpuso, con fecha 7 de febrero de 2022, una demanda de amparo contra el dictamen aprobado de los proyectos de ley 0697/2021-CR, 862/2021-CR y 0908/2021-CR, con el título “Ley que reestablece la autonomía universitaria y la institucionalidad de las universidades peruanas”, y solicitó -como pretensión principal- que se declare nulos todos los actos realizados para su aprobación y cualquier acto posterior, y -como pretensión subordinada-, la inaplicación de la ley respecto de la Sunedu, en caso esta se promulgara. Cabe precisar que, conforme al artículo 7 del nuevo CPCo, no proceden los procesos constitucionales contra el Poder Legislativo interpuestos por entidad pública alguna.
114. Tales pedidos fueron realizados por considerar que el referido dictamen aprobado constituía una amenaza cierta e inminente para el derecho a la educación y para los principios de independencia y cosa juzgada.
115. El Congreso de la República ha dado cuenta en la demanda de diversas resoluciones recaídas en el expediente principal de este caso: la Resolución 1, del 14 de febrero de 2022 (por la que se admitió a trámite la demanda de amparo); la Resolución 7, del 6 de mayo de 2022 (por la que se acepta la intervención de diversos litisconsortes y se reprogramó la audiencia única virtual para el 16 de setiembre de 2022); la Resolución 9, del 30 de mayo de 2022 (por la que se declaró la nulidad de la citada Resolución 7 y se fijó una nueva fecha para dicha audiencia, es decir, para el 12 de julio de 2022), entre otras.
116. Sin perjuicio de lo expuesto, este Tribunal Constitucional aprecia que los principales argumentos del demandante respecto a la configuración de un vicio competencial en el presente caso, se centran -especialmente- en la expedición de la Resolución 16, del 19 de julio de 2022, y en las resoluciones posteriores relacionadas con aquella.



Expediente 00003-2022-PCC/TC

117. En la aludida Resolución 16 se declaró fundada la demanda de amparo y, en consecuencia:
- i) Se declaró nulo el procedimiento legislativo orientado a la modificación de los artículos 1, 12, 15, 17, 20 y de la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 30220; y,
 - ii) Se ordenó al Congreso observar el contenido de las decisiones emitidas por el Tribunal Constitucional en los Expedientes 00017-2008-PI/TC, 00014-2014-PI/TC y 00023-2014-PI/TC, y el derecho a la educación universitaria de calidad al momento de ejercer su función legislativa.
118. Asimismo, se cuestiona también que el órgano jurisdiccional haya emitido la Resolución 17, de fecha 21 de julio de 2022 (por la que se dispuso integrar la Resolución 16 del 19 de julio de 2022 respecto a la declaración de la inaplicación de la Ley 31520 para la Sunedu).
119. La citada Resolución 17 estableció lo siguiente:
- Por tanto, siendo que la segunda pretensión de la demanda incoada, entiéndase como accesoria, no fue objeto de expreso pronunciamiento final con mandato concreto sobre la misma, corresponde integrarse la parte resolutive de la sentencia emitida enautos en ese sentido, dado que en la fecha ha sido publicada en el diario oficial “*El Peruano*” la Ley 31520 que modifica los artículos 1, 12, 15, 17, 20 y Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 30220, resultando por ende amparable lo peticionado por el recurrente al haberse declarado fundada la demanda, con criterio jurisdiccional que reiteramos es compartido por la ahora Jueza interviniente (...).
- “En consecuencia, estando a lo antes expuesto, se resuelve:
INTEGRAR LA SENTENCIA del diecinueve de julio de dos mil veintidós, en el sentido que en cuanto a la pretensión accesoria de la demanda: DECLÁRESE LA INAPLICACIÓN de la Ley 31520 para la demandante (...).”
120. Sobre la mencionada resolución, el demandante alega que dicha integración fue irregular y arbitraria, pues -a su criterio- no se analizó ninguna pretensión concreta respecto de alguna ley, sino un *proyecto que aún no era la norma definitiva*, lo que también debió tenerse en cuenta al analizar la procedencia de la demanda, conforme a la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional.
121. Además, otra decisión judicial que evidenciaría un vicio competencial, a criterio de la demandante, es la Resolución 1, del 22 de julio de 2022, que dispuso la actuación inmediata de la Resolución 16, de 19 de julio de 2022, integrada por la Resolución 17, del 21 de julio de 2022. Dicha resolución también ordenó que el Congreso de la República suspenda provisionalmente la aplicación de la modificatoria de los artículos 1, 12, 15, 17 y 20 y de la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 30220, bajo responsabilidad.



Expediente 00003-2022-PCC/TC

122. A este respecto, se cuestiona que se haya emitido dicha resolución con base en la solicitud de la Sunedu, luego de que previamente dicha entidad también solicitara una medida cautelar que fuera declarada improcedente mediante Resolución 1, de fecha 6 de mayo de 2022; lo que, para el demandante, contravendría lo dispuesto en el fundamento 63 de la sentencia emitida en el Expediente 00607-2009-PA/TC, que establece el carácter excluyente entre la actuación inmediata o la medida cautelar, luego de la expedición de la sentencia estimatoria de primer grado.
123. Estando a lo expuesto, se aprecia que, al momento de la presentación de la presente demanda, el trámite legislativo de la futura ley había superado solo la etapa de la primera votación, llevada a cabo por el Pleno del Congreso ⁽¹⁸⁾. Con relación a ello, este Tribunal ha sostenido que:

Eventualmente, una demanda de amparo contra un proyecto de ley que en su origen es improcedente por no existir amenaza cierta e inminente a derechos constitucionales (según reiterada jurisprudencia de este Tribunal: SSTC 04057-2004-AA/TC, fundamento 8; 03403-2005-PA/TC, fundamento 4; 03462-2006-PHC/TC, fundamento 3; 03486-2006-PHC/TC, fundamento 3; 07778-2006-PA/TC, fundamento 3; 10478-2006-PA/TC, fundamento 3), podría, una vez transformado dicho proyecto en ley, merecer un pronunciamiento jurisdiccional de fondo, si es que las objeciones constitucionales formuladas por el demandante contra el proyecto de ley pueden sostenerse igualmente contra la ley finalmente aprobada, que podría constituir una vulneración a un derecho constitucional. Así lo ha entendido este Tribunal en la STC 00165-1995-AA/TC (fundamento 3). (Sentencia emitida en el Expediente 00077-2012-PA/TC, fundamento 3, entre otras).

124. Posteriormente, al momento de la expedición de la Resolución 16, del 19 de julio de 2022, la ley aún no se había publicado. Al tiempo de la emisión de la citada resolución, ya se había rechazado por el Pleno del Congreso la reconsideración de la votación sobre la insistencia de la autógrafa observada. A ello debe añadirse que, el mismo 19 de julio de 2022, la ley fue promulgada por el entonces presidente del Congreso.
125. El órgano jurisdiccional ha justificado lo decidido en la citada Resolución 16 en los siguientes términos:

Ante el rechazo del Ejecutivo, el Congreso bajo el procedimiento de aprobación de la Ley por insistencia sometió al pleno del Congreso el proyecto materia de cuestionamiento y el 13 de julio de 2022 se aprueba por insistencia el proyecto de ley; este acto de aprobación y conclusión del procedimiento implica que se ha materializado la amenaza y esta es inminente y real en tanto solo queda la asignación del número de ley y su publicación para su posterior entrada en vigencia; la que una vez se convierta en ley generaría la sustracción de la materia como ya se indicó (RTC 04304-2006-PA/TC). Es por lo citado que encontrándonos en el estado de aprobación del proyecto de ley (proyecto de ley 08697/2021-CR, 00862/2021-CR y 00908/2021-CR,) y no existir procedimiento alguno que genere la duda sobre si la ley se va a emitir o no, por

¹⁸ Cfr. Congreso de la República. Disponible en: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/697>.



Expediente 00003-2022-PCC/TC

haberse agotado el procedimiento, se configura la inminencia real, como supuesto de procedencia para la evaluación vía el proceso de amparo del proyecto de ley, por tanto, se determina la procedencia del amparo, y será un tema de fondo analizar si se ha vulnerado o no los derechos constitucionales que invoca la parte accionante” (fundamento 2.10).

126. La ley sería finalmente publicada el 21 de julio de 2022, y la Resolución 17, que integró la Resolución 26, es de fecha 22 de julio de 2022.
127. Este Tribunal aprecia que buena parte de los cuestionamientos antes descritos están relacionados con la correcta o incorrecta aplicación de las normas procesales constitucionales y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, o con la observancia del derecho a la debida motivación por el órgano jurisdiccional (especialmente respecto de la integración ordenada por la Resolución 17, del 21 de julio de 2022); lo que, evidentemente, excede el objeto del presente proceso.
128. Sin embargo, se advierte que el hecho de haber declarado, en el marco de un proceso de amparo, nulo el procedimiento legislativo orientado a la modificación de los artículos 1, 12, 15, 17, 20 y de la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 30220, a través de la Resolución 16 del 19 de julio de 2022, y, luego, mediante la Resolución 1 del 22 de julio de 2022, la suspensión provisional de tales modificatorias y/o de la Ley 31520, sí constituye un acto viciado de incompetencia que atenta contra el adecuado ejercicio de las funciones del Congreso de la República.
129. Debe tenerse presente, en primer lugar, que no resulta válido inferir una amenaza cierta e inminente o la vulneración de derechos fundamentales únicamente por encontrarse en trámite un proyecto de ley que, como tal, solo da cuenta del desarrollo de un proceso deliberativo en sede parlamentaria que aún no ha concluido y que, incluso, podría no convertirse finalmente en ley.
130. Entonces, debe quedar claro que el debate de un proyecto de ley, *per se*, no amenaza ni vulnera derechos fundamentales. Una posición contraria llevaría a un estado de cosas en el que, bajo dicho argumento, podría iniciarse un proceso constitucional con la finalidad de obstaculizar o impedir la tramitación de una iniciativa legislativa, en claro detrimento de una de las más relevantes funciones del Parlamento en el sistema democrático moderno, cual es la función legislativa.
131. En segundo lugar, tampoco resulta respetuoso del marco competencial establecido por la Constitución de 1993 que, a través de una resolución judicial, se inaplique una ley con efectos en todo el ordenamiento, es decir, trastocando el carácter concreto que asiste al control difuso de constitucionalidad en nuestro ordenamiento.



Expediente 00003-2022-PCC/TC

132. En un proceso de amparo puede analizarse, efectivamente, la vulneración de derechos que se originen en la aplicación de una norma y, como resultado de ello, el juez puede ordenar, de corresponder, su inaplicación en el caso concreto, sin afectar su vigencia. Y es que existe consenso en cuanto a que el efecto de una sentencia en la que se ha ejercido el control difuso no resulta de alcance general, sino que únicamente se limita al caso resuelto.
133. Así las cosas, el control difuso supone la inaplicación de una norma a un caso concreto por razones de orden constitucional, sin afectar su vigencia ni impedir su aplicación al resto de casos que aquella regule. En cambio, una sentencia estimatoria emitida en un proceso de inconstitucionalidad presupone la expulsión de la norma del ordenamiento jurídico, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 204 de la Constitución Política de 1993.
134. Debe quedar claro, entonces, que los jueces constitucionales tienen el poder-deber de realizar el control difuso, conforme a lo establecido en el segundo párrafo del artículo 138 de nuestro Texto Fundamental, pero siempre dentro del marco de sus competencias. Ello significa que dicho control no solo debe cumplir los presupuestos que normativa y jurisprudencialmente han sido establecidos, sino -en lo que aquí interesa- que aquél debe llevarse a cabo sin desnaturalizar ni afectar competencias de otros poderes del Estado, ni de otros órganos constitucionales.
135. Por ello, el hecho de dotar de efectos generales a una sentencia emitida en un proceso de amparo que ordena la inaplicación de una ley, afecta las competencias legislativas del Congreso de la República y evidencia un ejercicio irregular de competencias jurisdiccionales.
136. Adicionalmente, no debe olvidarse que las leyes en nuestro ordenamiento gozan de una presunción de constitucionalidad y que, en todo caso, el control de su emisión respecto a la observancia de los mandatos constitucionales, tanto en el procedimiento de su elaboración como en cuanto a su contenido, es posterior y no preventivo. De este modo, si el objeto de control son los actos parlamentarios conducentes a la expedición de una ley, entonces será, en principio, el proceso de inconstitucionalidad el que corresponda incoar, pero no un proceso de amparo que responde a una naturaleza y lógica distintas.
137. Asimismo, no debe dejar de advertirse que, recientemente, la Ley 31520 ha sido objeto de control por parte de este Alto Tribunal, que ha expedido una sentencia que declara infundada la demanda y, en consecuencia, se ha descartado la inconstitucionalidad de las disposiciones allí examinadas. De ello se colige que es abiertamente contradictoria con el modelo democrático constitucional la decisión judicial de proseguir con la tramitación del proceso de amparo.
138. Por tales consideraciones, corresponde declarar fundada la demanda en el referido extremo.



Expediente 00003-2022-PCC/TC

§7. EFECTOS DE LA PRESENTE SENTENCIA

139. Este Tribunal Constitucional estima necesario precisar que la sentencia que emite, resolviendo una controversia en el marco de un proceso competencial, tiene carácter de cosa juzgada, cuenta con efectos generales y vincula a los poderes públicos.
140. Al respecto, el artículo 112 del nuevo CPCo establece que este órgano de control de la Constitución “determina los poderes o entes estatales a que corresponden las competencias o atribuciones controvertidas y anula las disposiciones, resoluciones o actos viciados de incompetencia”.
141. De lo anterior se desprende que el Tribunal debe, en lo fundamental:
- i. determinar si existe un vicio competencial, según cada tipo de conflicto competencial o de atribuciones; y
 - ii. declarar la nulidad de la disposición, resolución o acto viciado de incompetencia.
142. Sobre la base de los fundamentos expuestos, este Tribunal Constitucional concluye que las resoluciones judiciales que menoscabaron las competencias del Congreso de la República, en los términos desarrollados previamente, deben ser declaradas nulas.
143. En consecuencia, atendiendo a la existencia de los vicios competenciales manifestados en la expedición de tales resoluciones judiciales, corresponde disponer el efecto previsto por el artículo 112 del nuevo CPCo; esto es, declarar la nulidad de dichas resoluciones.

III. FALLO

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda competencial planteada por el Congreso de la República contra el Poder Judicial en relación con el proceso de amparo tramitado en el Expediente 00893-2022-0-1801-JRDC-02, conforme a los fundamentos expuestos; y, en consecuencia, **NULAS** la Resolución 16, del 19 de julio de 2022 (del proceso principal), la Resolución 1, del 22 de julio de 2022, que ordenó su actuación inmediata, y la Resolución 5 del 2 de febrero de 2023 (cautelar), que amplía la medida cautelar, así como todas las resoluciones judiciales que impiden desarrollar el proceso de designación del Defensor del Pueblo.



Expediente 00003-2022-PCC/TC

2. Declarar **FUNDADA** la demanda competencial planteada por el Congreso de la República contra el Poder Judicial con relación a los Expedientes 00400-2022-0-0401-JRDC-01 (principal) y 00400-2022-91-0401-JR-DC-01 (cautelar), y **NULAS** las resoluciones que tengan por efecto impedir la realización de investigaciones parlamentarias sobre asuntos de interés público, así como el desarrollo de los procedimientos de juicio y antejuicio político.
3. Declarar **FUNDADA** la demanda competencial planteada por el Congreso de la República contra el Poder Judicial; en consecuencia, **NULAS** las Resoluciones 16 y 17, emitidas por el Juez del Segundo Juzgado Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, y todo lo actuado en el proceso de amparo seguido por la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu) en los Expedientes 00893-2022-0-1801-JRDC-02 (principal) y 00893-2022-4-1801-JR-DC-02 (cautelar).
4. **HACER DE CONOCIMIENTO** de la Junta Nacional de Justicia la presente sentencia, y la conducta funcional de los jueces que han intervenido en los procesos constitucionales de amparo afectando competencias reservadas al Congreso de la República, a fin de que evalúe institucionalmente esos hechos conforme a sus atribuciones.
5. **REITERAR LA EXHORTACIÓN** realizada al Congreso de la República -en la sentencia recaída en el Expediente 00156-2012-PHC/TC- a reformar el artículo 99 de la Constitución Política de 1993, así como a reformar su Reglamento, de conformidad con la presente sentencia y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**MORALES SARAVIA
PACHECO ZERGA
GUTIÉRREZ TICSE
DOMÍNGUEZ HARO
OCHOA CARDICH**

PONENTE GUTIÉRREZ TICSE



VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO MONTEAGUDO VALDEZ

Emito el presente voto porque no comparto, en parte, lo resuelto por mis colegas en el presente caso. En tal sentido, expresaré a continuación las razones que sustentan mi voto disidente.

§1. Delimitación de la controversia

1. Como ha quedado establecido en la demanda, para el Congreso de la República el Poder Judicial ha ejercido arbitrariamente su función jurisdiccional al pronunciarse en el marco de procesos de amparo sobre: **(i)** el procedimiento de la elección del Defensor del Pueblo (artículo 161 de la Constitución); **(ii)** el ejercicio del control político sobre altos funcionarios del Estado, (artículo 99 de la Constitución); y, **(iii)** el ejercicio de la función legislativa (artículos 102, inciso 1, y 107 de la Constitución). Considera que con dicha actuación, ha invadido la esfera de las competencias que la Constitución le reconoce.
2. Al respecto, debe precisarse, en primer orden, que en el presente caso no está en discusión la titularidad de la competencia de ambas partes, ni se evalúa la omisión del cumplimiento de un acto obligatorio vinculado con aquellas. La controversia se centra en el presunto menoscabo de las competencias del Poder Legislativo que habría sido causado por el supuesto ejercicio arbitrario de las competencias del Poder Judicial. De ahí que la discusión gira en torno a si el Poder Judicial, como consecuencia de un ejercicio indebido de sus competencias, ha limitado o impedido que el Congreso de la República ejerza debidamente las suyas.
3. En tal sentido, el pronunciamiento que emitiré será respecto a una decisión (disposición, acto o resolución) o concreta actuación que habría configurado un vicio competencial. Es decir, el examen que realizaré no involucra el control sustantivo de las resoluciones judiciales mencionadas en el escrito de la demanda, ni la evaluación de su procedencia (*cfr.* sentencia emitida en el Expediente 00005-2016-PCC/TC, fundamento 6 y ss.). Antes bien, la referencia a aquellas deberá ser entendida solo en el sentido de que, eventualmente, podrían o no evidenciar un vicio competencial, que es, justamente, el aspecto que deberá ser esclarecido o determinado en el presente caso. Ello, porque como ya precisó el Tribunal Constitucional en su sentencia recaída en el Expediente 00001-2010-PCC/TC, en un proceso competencial solamente se pueden analizar y resolver vicios de carácter competencial y no de carácter sustantivo, y, a partir de ello, controlar interferencias en las atribuciones de los órganos constitucionales.
4. De ahí que, en el supuesto específico de los procesos competenciales por menoscabo de atribuciones en sentido estricto, como es el presente caso, debe analizarse si es que existe una subrogación inconstitucional de atribuciones o si es



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Expediente 00003-2022-PCC/TC

que se impide o dificulta irrazonablemente su ejecución por un órgano constitucional, sin entrar a revisar la validez sustantiva de un acto o resolución.

5. Precisado lo anterior, y antes de presentar la justificación en la que sustento mi decisión, considero oportuno expresar una breve reflexión en torno al rol de la jurisdicción constitucional en un Estado constitucional y democrático de Derecho.

§2. La jurisdicción constitucional como garante de la institucionalidad democrática

6. La expresión “Estado constitucional” o “constitucionalismo” en un sentido restringido supone la conjunción de tres rasgos esenciales: (i) los derechos fundamentales como límite al poder normativo del legislador democrático, (ii) la rigidez constitucional y (iii) la justicia constitucional¹⁹. Para el caso que nos convoca importa detenernos en este último, toda vez que el control judicial de constitucionalidad, sea de la ley sea de los actos públicos o privados, es la garantía de la supremacía constitucional, es decir, de la verdadera superioridad jurídica y no solo política de la Constitución sobre la ley, lo que se traduce, entre otras cosas, en la garantía de un legítimo desenvolvimiento constitucional por parte de las instituciones democráticas como lo es el Parlamento.
7. En el marco del Estado constitucional, como sabemos, la Constitución no solo es concebida como una norma política orientadora del accionar de los poderes públicos, es sobre todo una norma jurídica cuyo contenido dispositivo vincula al poder y también a la sociedad. Pero, para dotarla de operatividad, es decir, para que la Constitución despliegue su fuerza normativa, se requiere del “control” como elemento integrante de su concepto. Básicamente, porque como afirma Manuel Aragón, “cuando no hay control, no ocurre sólo que la Constitución vea debilitadas o anuladas sus garantías, o que se haga difícil o imposible su „realización“; ocurre, simplemente, que no hay Constitución”²⁰. Por tanto, se requiere de mecanismos de control regulados al interior del propio texto fundamental para asegurar así su contenido material.
8. Ello, porque como ya señaló en su oportunidad el Tribunal Constitucional, “afirmar que existen actos de alguna entidad estatal cuya validez constitucional no puede ser objeto de control constitucional, supone sostener, con el mismo énfasis, que en tales ámbitos la Constitución ha perdido su condición de norma jurídica, para volver a ser una mera carta política referencial, incapaz de vincular al poder” (sentencia emitida en el Expediente 05854-2005-PA/TC, fundamento 7). De nada sirve reconocer, pues, el carácter jurídico de la Constitución si los actos de los poderes públicos estarán relevados de control constitucional. De ahí, pues, que la

¹⁹ Cfr. Bayón, Juan Carlos “Democracia y derechos: problemas de fundamentación del constitucionalismo”. En: Carbonell, Miguel y Leonardo García Jaramillo (editores) *El canon neoconstitucional*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010, pp. 412, 413.

²⁰ Aragón, Manuel (1986) “El control como elemento inseparable del concepto de Constitución”. En: *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 7, Número 19, enero-abril 1987, p. 52.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

jurisdicción constitucional opera como garante de la institucionalidad democrática en un Estado constitucional en tanto ejerce control sobre los actos públicos y del poder político.

9. En tal sentido, el resultado de tomarse en serio los derechos fundamentales y los valores de la democracia acogidos en el texto constitucional se traduce en que el control judicial alcanza, incluso, a espacios que antes eran exclusivos de la política, produciéndose así el fenómeno denominado por algunos como la “constitucionalización de la política”. Es deber de los jueces garantizar el fiel cumplimiento de los mandatos constitucionales, así como la concretización de los valores superiores del sistema jurídico, más aún, frente a actividades que debido a su naturaleza significan un riesgo o representan una amenaza para algunos derechos fundamentales, así como para el desempeño regular de las instituciones. Consecuencia de lo expuesto, entonces, es que en el Estado constitucional no haya actividad política que se encuentre exenta de control por parte de la jurisdicción constitucional.
10. No obstante, dicha labor de control judicial no puede apartarse de los parámetros establecidos constitucionalmente, ni desvincularse del principio de corrección funcional. Por ello, en lo que sigue haré el correspondiente análisis de control competencial sobre el accionar del Poder Judicial como parte emplazada en el presente caso.

§3. Sobre la competencia congresal para elegir y remover al Defensor del Pueblo

11. Conforme establece el artículo 161 de la Constitución de 1993,

“El Defensor del Pueblo es elegido y removido por el Congreso con el voto de los dos tercios de su número legal.”
12. Es, por tanto, el Congreso de la República el órgano competente para llevar a cabo la elección y remoción del titular de la Defensoría del Pueblo. Institución que, de acuerdo a lo prescrito por el artículo 162 de la Constitución, tiene a su cargo la defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, así como supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.
13. Por su parte, la Ley 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo (en adelante, LODP) a través de sus artículos 2, 3, 4 y 6 desarrolla el mandato constitucional recogido en el citado artículo 161. Y para efectos del presente caso, resulta pertinente tener a la vista lo dispuesto por el artículo 3, toda vez que establece cuál es el procedimiento a seguir para la designación del Defensor:

“La designación del Defensor del Pueblo se efectuará dentro de los sesenta días naturales anteriores a la expiración del mandato.

Para tal efecto, el Pleno del Congreso designará una Comisión Especial, integrada por siete



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Expediente 00003-2022-PCC/TC

o nueve Congresistas, respetando en lo posible, la proporción de cada grupo parlamentario y la pluralidad para encargarse de conocer del procedimiento de designación en cualquiera de las dos modalidades siguientes:

1. Ordinaria

La Comisión Especial selecciona de uno a cinco candidatos que, a su juicio, merecen ser declarados aptos para ser elegidos. Publica en el diario oficial El Peruano la convocatoria para la presentación de propuestas. Asimismo, publica la relación de las personas propuestas a fin que se puedan formular tachas, las que deben estar acompañadas de prueba documental.

Presentada la propuesta de uno o más candidatos se convocará en término no inferior a siete días al Pleno del Congreso para que se proceda a la elección.

2. Especial

La Comisión Especial selecciona de uno a cinco candidatos que, a su juicio, merecen ser declarados aptos para ser elegidos, efectuando la convocatoria por invitación.

La adopción de cualquiera de las dos modalidades se realiza por acuerdo de la Junta de Portavoces.

Cualquiera que sea la modalidad de selección adoptada, la Comisión Especial presenta la propuesta de uno o más candidatos. Presentada la propuesta, el Pleno del Congreso es convocado en término no inferior a siete días para que se proceda a la elección con el voto mayoritario de los dos tercios de su número legal. La votación se efectuará, candidato por candidato, en el orden que presente la Comisión Especial. En caso de no alcanzarse la mencionada mayoría, la Comisión procederá en un plazo máximo de diez días naturales a formular sucesivas propuestas. Una vez conseguida la mayoría de los dos tercios del número legal de miembros del Congreso, la designación quedará realizada.”

14. De esta disposición legal se infiere que cuando el Congreso de la República ejerce su competencia para elegir al Defensor del Pueblo lo hace siguiendo un procedimiento reglado que presenta dos modalidades: una *ordinaria*, esto es, bajo el esquema de una convocatoria pública; y, otra *especial*, que se rige por la fórmula de la invitación. Procedimiento al que, qué duda cabe, subyacen los principios de meritocracia, publicidad, transparencia y participación de la sociedad civil, por ser los principios básicos que rigen cualquier procedimiento orientado a la designación de altos funcionarios en un Estado constitucional y democrático de Derecho. Tal como lo ha entendido la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH) y la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia), como se expondrá más adelante, el nombramiento de autoridades estatales debe provenir de un procedimiento donde esté garantizada, esencialmente, la meritocracia, idoneidad para el cargo, igualdad de oportunidades, transparencia y escrutinio público.
15. Ahora bien, el presente caso exige evaluar si con la tramitación del proceso de amparo (Exp. 03898-2022-0-1801-JR-DC-03) en el que se cuestiona la labor que venía realizando la Comisión Especial del Congreso de la República encargada de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

seleccionar a los candidatos a Defensor del Pueblo, el Poder Judicial ha menoscabado o no sus competencias.

16. El Poder Judicial, mediante Resolución 1, de fecha 3 de junio de 2022 (f. 107 del cuaderno del Tribunal), admitió a trámite la demanda de amparo interpuesta por el Sindicato de Trabajadores de la Defensoría del Pueblo en la que este invocaba la vulneración de los derechos fundamentales al debido procedimiento y a participar en los asuntos públicos del país por la presunta actuación inconstitucional del Congreso de la República en el procedimiento *especial* de elección del Defensor del Pueblo. Alegaba, básicamente, que el Congreso no había considerado la participación ciudadana en dicho procedimiento, toda vez que no estaba habilitada la posibilidad para interponer tachas en contra de los candidatos y, de otro lado, el plazo corto que había propuesto para realizar la elección no permitiría transparentar la misma. En tal sentido, el Sindicato solicitaba que se ordene al Congreso de la República iniciar un procedimiento compatible con los principios convencionales y constitucionales, los derechos fundamentales previstos en la Constitución Política, la LODP y con los principios de transparencia, meritocracia e interdicción de la arbitrariedad.
17. Asimismo, a través de la Resolución 1, de fecha 8 de junio de 2022 (f. 224 del cuaderno del Tribunal), el Poder Judicial concedió la media cautelar solicitada por el Sindicato accionante y dispuso suspender de manera provisional el procedimiento *especial* de elección del Defensor del Pueblo hasta la culminación del proceso de amparo.
18. Al respecto, se observa que las resoluciones judiciales referidas han sido emitidas por el órgano jurisdiccional competente en el marco de un proceso constitucional donde se viene dilucidando la alegada vulneración de los derechos fundamentales al debido procedimiento y a participar en los asuntos públicos del país por la presunta actuación inconstitucional del Congreso de la República en el seguimiento del procedimiento *especial* de elección del Defensor del Pueblo. De su revisión, se advierte que las mismas dan cuenta del curso del proceso de amparo cuestionado sin evidenciar en qué sentido podrían constituir, por sí mismas, un vicio competencial.
19. En tal sentido, se verifica que las competencias del Congreso no han resultado disminuidas o carentes de efectividad por el solo desarrollo del proceso de amparo cuestionado, ni que el Poder Judicial haya subrogado el rol del Parlamento en la designación del Defensor del Pueblo. El Congreso de la República mantiene la competencia exclusiva respecto a dicha elección y sobre tal competencia constitucional no hay discusión. Sin embargo, esto no significa que el ejercicio de su competencia pueda llevarse a cabo contraviniendo mandatos constitucionales y/o desconociendo los principios que orientan la selección de altos funcionarios en un Estado constitucional y democrático de Derecho. Por ello, con el objeto de garantizar que esta condición se cumpla, es que el Sindicato de Trabajadores de la Defensoría del Pueblo ha interpuesto la demanda de amparo para que el Poder



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Judicial, en el marco de sus competencias, realice el correspondiente control constitucional y dilucide si el Congreso está vulnerando o no derechos y principios constitucionales en el referido procedimiento *especial* de elección.

20. Por otro lado, es de resaltar que el proceso de amparo aquí cuestionado aún se encuentra en trámite, por lo que cualquier acto u omisión que no se ajuste a la regularidad podrá ser corregido o dejado sin efecto en el ámbito de este mismo. Así tampoco debe olvidarse que las partes del proceso pueden emplear los recursos y mecanismos procesales correspondientes para hacer valer sus derechos cuando los consideren lesionados.
21. Por lo tanto, dado que no se verifica que las resoluciones judiciales invocadas por el demandante constituyan la manifestación de un vicio competencial que contravenga la Constitución, corresponde desestimar este extremo de la demanda.
22. Sin embargo, no voy a dejar de manifestar mi preocupación frente a la particular interpretación realizada por mis colegas en la sentencia suscrita en mayoría sobre la tramitación que rige el procedimiento *especial* ó *por invitación* para la elección del Defensor del Pueblo. Me refiero al hecho concreto de haber convalidado la constitucionalidad de la inexistencia de oportunidad para presentar tachas en el desarrollo de dicho procedimiento *especial*.
23. Ante la ausencia de claridad del contenido dispositivo del citado artículo 3 de la LODP en lo que se refiere a la existencia de oportunidad para que la ciudadanía ofrezca tachas en el procedimiento por invitación; mis colegas se han plegado a la literalidad de dicho enunciado legislativo, concluyendo en que la formulación de tachas solo está prevista para la modalidad *ordinaria* del procedimiento. Al respecto, considero que una inferencia normativa con tales alcances solo puede ser producto de un ejercicio interpretativo con alcances constitucionalmente erróneos. Ninguna lectura de la LODP conforme a la Constitución permitiría arribar a dicha conclusión normativa. Ello, porque, como ya he señalado *supra*, al procedimiento para la designación del Defensor del Pueblo, sea en cualquiera de sus dos modalidades, subyacen los principios de meritocracia, publicidad, transparencia y participación de la sociedad civil, por ser estos principios las razones materiales que garantizan la designación de un defensor provisto de competencia e idoneidad para el ejercicio de su importante función.
24. En el caso Reverón Trujillo vs. Venezuela, la CorteIDH –aunque si bien es cierto refiriéndose al nombramiento de jueces, pero el criterio resulta extendible al presente caso– puso énfasis en que los procesos de nombramiento de autoridades en la administración estatal deben caracterizarse por ser abiertos, públicos, transparentes; tienen que garantizar la meritocracia y la igualdad de oportunidades; y, el desarrollo del procedimiento a seguir debe estar marcado por parámetros



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

básicos de objetividad y razonabilidad que eviten un alto grado de discrecionalidad en la selección.²¹

25. Por su parte, la Comisión de Venencia, en su 118° Sesión Plenaria celebrada los días 15 y 16 de marzo de 2019, adoptó los “Principios sobre la protección y la promoción de la institución del Defensor del Pueblo” (Los principios de Venencia), prescribiendo lo siguiente sobre la forma de designación:

“7. El procedimiento de selección de los candidatos incluirá una convocatoria pública y será público, transparente, basado en el mérito, objetivo y previsto por la ley.”

26. Es que, en efecto, un nombramiento tan relevante para la consolidación democrática de un país como lo es la designación del Defensor del Pueblo, tiene que estar revestido mínimamente de garantías como las de publicidad, transparencia, meritocracia y del escrutinio ciudadano. La ausencia de cualquiera de estas garantías solo asegura que el procedimiento de designación esté desprovisto de legitimidad. Por ello, ninguna interpretación del artículo 3 de la LODP que releve a los participantes del procedimiento *especial ó por invitación* de la objeción o cuestionamiento a su candidatura a través de la formulación de tachas, resultará conforme a la Constitución.

§4. Sobre la competencia congresal para ejercer control político sobre altos funcionarios del Estado

27. En los artículos 99 y 100 de la Norma Fundamental, el constituyente peruano ha recogido dos procedimientos de acusación constitucional de diferente naturaleza y, por tanto, de distintos alcances: el antejuicio político y el juicio político, respectivamente.
28. El *antejuicio político* es una prerrogativa funcional de la que gozan el Presidente de la República, los representantes a Congreso, los Ministros de Estado, los miembros del Tribunal Constitucional, los miembros de la Junta Nacional de Justicia, los vocales de la Corte Suprema, los fiscales supremos, el Defensor del Pueblo y Contralor General de la República, con el propósito de que no puedan ser procesados ante la judicatura penal por los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, sin que medie un procedimiento con las debidas garantías procesales ante el Congreso de la República y la consecuente acusación del propio Parlamento (*cf.* sentencia emitida en el Expediente 00006-2003-AI/TC, fundamento 3).
29. En tanto que el *juicio político*, como también lo ha precisado el Tribunal Constitucional, es aquel procedimiento de contenido eminentemente político, seguido en su totalidad ante el Congreso de la República, en el que este tiene la potestad de sancionar por razones estrictamente políticas (sea mediante suspensión, inhabilitación hasta por diez años en el ejercicio de la función pública o destitución del cargo) a los funcionarios enumerados taxativamente en el artículo 99 de la

²¹ Cfr. Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009, párrafos 72-74.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitución (*cf.* sentencia emitida en el Expediente 00006-2003-AI/TC, fundamentos 18, 19, 25).

30. En lo que aquí interesa, el presente caso también propone evaluar si con la tramitación del proceso de amparo (Exp. 00400-2022-0-0401-JR-DC-01) en el que se cuestiona la labor que venía realizando la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales del Congreso de la República frente a las denuncias constitucionales formuladas en contra del Presidente del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), el Poder Judicial ha menoscabado o no sus competencias.
31. Mediante Resolución 1, de fecha 10 de junio de 2022 (f. 440 del cuaderno del Tribunal), el Poder Judicial admitió a trámite la demanda de amparo interpuesta por don Jorge Luis Salas Arenas, Presidente del JNE, en la que invocaba la amenaza de vulneración a sus derechos al ejercicio pleno de la función pública, así como a la independencia funcional por la presunta actuación inconstitucional de la Comisión de Acusaciones Constitucionales del Congreso de la República al tramitar las denuncias constitucionales 107, 229 y 267 formuladas en su contra.
32. Asimismo, a través de la Resolución 6, de fecha 26 de julio de 2022 (f. 471 del cuaderno del Tribunal), el Poder Judicial (i) declaró fundada la demanda de amparo, esencialmente, porque conforme a lo dispuesto por el artículo 99 de la Constitución no corresponde acusar al Presidente del JNE y, por lo tanto, la decisión congresal representa una amenaza de vulneración al ejercicio pleno de la función pública y al derecho de independencia en la administración de justicia electoral del demandante; (ii) dispuso el cese de la amenaza de vulneración a estos derechos, ordenando la suspensión de la tramitación de las denuncias constitucionales 107, 229 y 267 por parte de la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales del Congreso; y, (iii) ordenó la ejecución inmediata de la sentencia.
33. Al respecto, se verifica que las resoluciones judiciales señaladas fueron expedidas por el órgano jurisdiccional competente en el marco del proceso de amparo interpuesto por el Presidente del JNE y en el que correspondía dilucidar –como se hizo– si la amenaza a sus derechos fundamentales al ejercicio pleno de la función pública y a la independencia funcional, era cierta o no. Se observa de su revisión que las mismas expresan el curso del proceso constitucional cuestionado, sin constituirse por sí mismas en un vicio competencial.
34. Asimismo, se advierte que como consecuencia de la actuación judicial materializada en las resoluciones referidas no ha quedado eliminada ni se ha limitado la competencia exclusiva del Congreso de la República para tramitar denuncias constitucionales contra los funcionarios públicos que, conforme a lo dispuesto por el citado artículo 99 de la Constitución, son pasibles de acusación constitucional. Queda claro que esta es una competencia que el Parlamento ejerce en el marco de la función de control político que realiza, reconocida como tal por el constituyente peruano, pero que debe ser ejercida de conformidad con la Norma Fundamental.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

35. De otro lado, también corresponde señalar que, al igual que en el caso del Defensor del Pueblo, el proceso de amparo aquí cuestionado aún se encuentra en trámite, por lo que cualquier acto u omisión que no se ajuste a la regularidad podrá ser corregido o dejado sin efecto en el ámbito de este mismo. Y tampoco debe olvidarse que las partes del proceso pueden emplear los recursos y mecanismos procesales correspondientes para hacer valer sus derechos cuando los consideren lesionados.
36. Por lo tanto, considero que al no verificarse que las resoluciones judiciales invocadas por el Congreso representen la manifestación de un vicio competencial que contravenga la Constitución, también debe desestimarse este extremo de la demanda.
37. Pero, con independencia de lo resuelto, no dejaré de expresar mi discrepancia con la razón argumentativa empleada por mis colegas para estimar este extremo de la demanda competencial. Según consideran, la prerrogativa del antejuicio político también alcanza al Presidente del Jurado Nacional de Elecciones por tratarse de un magistrado de la Corte Suprema, y, por ello, la decisión judicial cuestionada representa una clara intromisión en la competencia de control político que estaba ejerciendo el Congreso de la República.
38. El artículo 99 de la Constitución recoge taxativamente una lista de funcionarios públicos que pueden ser objeto de acusación constitucional y en ella no se encuentra el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones. Se trata, pues, de una lista cerrada que ha sido configurada con esas características por el constituyente, por lo que cualquier interpretación, sea por analogía sea por extensión, que tenga como finalidad reconocer la prerrogativa del antejuicio político a otra autoridad distinta a las numeradas en el citado artículo 99, resulta inconstitucional. En mi opinión, a menos que medie una reforma constitucional, no es posible que a otros altos funcionarios también les asista la prerrogativa del antejuicio político.

§5. Parte resolutive

Por las razones expuestas, mi voto es por declarar **INFUNDADA** la demanda competencial planteada por el Congreso de la República contra el Poder Judicial en relación con los procesos de amparo tramitados en los Expedientes N.ºs 03898-2022-0-1801-JR-DC-03 y 00400-2022-0-0401-JR-DC-01. Asimismo, suscribo la ponencia en mayoría en cuanto se estima la demanda en relación con el proceso de amparo tramitado en el Expediente 00893-2022-0-1801-JRDC-02, y, por tanto, suscribo el punto resolutive 3 del fallo. Finalmente, voto apartándome del punto resolutive 4 y de la exhortación realizada en el punto resolutive 5 del fallo.

S.

MONTEAGUDO VALDEZ