

PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



Informe jurídico sobre conflicto competencial respecto al  
control judicial de las decisiones del Congreso

STC EXP. N° 0003-2022-CC/TC

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

Estefany Xiomara Mejia Souza

ASESOR:

Carlos David Alberto Castro Barriga

Lima, 2023

## Informe de Similitud

Yo, CASTRO BARRIGA, CARLOS DAVID ALBERTO, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo de Suficiencia Profesional titulado **“Informe jurídico sobre conflicto competencial respecto al control judicial de las decisiones del Congreso STC EXP. N° 0003-2022-CC/TC”**, del autor Mejia Souza, Estefany Xiomara, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 30%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 11/7/2023.
- He revisado con detalle dicho reporte, así como 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, 13 de julio del 2023

<u>Apellidos y nombres del asesor / de la asesora:</u> CASTRO BARRIGA, CARLOS DAVID ALBERTO	
DNI: 10279790	Firma: 
ORCID: <a href="https://orcid.org/0000-0001-8763-8418">https://orcid.org/0000-0001-8763-8418</a>	

## **RESUMEN**

El presente Informe tiene como finalidad abordar la sentencia del Tribunal Constitucional mediante la que se declaró fundada la demanda competencial interpuesta por el Congreso de la República contra el Poder Judicial, por el presunto menoscabo de atribuciones exclusivas. Para estos efectos, se analizan tres procesos de amparo en cuyos pronunciamientos judiciales se fundamentó el petitorio competencial: en primer lugar, el expediente N°03898-2022-0-1801-JR-DC-03 mediante el que se resolvió suspender el procedimiento de designación del Defensor del Pueblo; en segundo lugar, el expediente N°00400-2022-0-0401-JR-DC-01 mediante el que se dispuso el cese de denuncias constitucionales contra el presidente del Jurado Nacional de Elecciones; y, el expediente N°00893-2022-0-1801-JR-DC-02 mediante el que se declaró la nulidad del procedimiento normativo en el que se pretendía modificar la Ley Universitaria.

El estudio se enfoca en identificar, primero, si en cada caso en concreto nos encontramos frente a una atribución tutelada por el proceso competencial (elemento subjetivo y objetivo) para posteriormente determinar si, no obstante tratarse de una atribución del Congreso, es susceptible de ser controlada judicialmente. Para ello se invocarán los artículos pertinentes de la Constitución Política del Perú, la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, el Reglamento del Congreso, el Nuevo Código Procesal Constitucional, la Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones, así como la jurisprudencia constitucional que corresponda.

Finalmente, expongo las razones por las cuales estoy de acuerdo con lo resuelto por el TC en el caso de la Defensoría del Pueblo, pero no en el caso del presidente del JNE y la SUNEDU.

### **Palabras clave**

Proceso competencial, cuestiones políticas, control judicial, denuncias constitucionales, función normativa

## **ABSTRACT**

*The purpose of this Report is to address the ruling of the Constitutional Court declaring the competence claim filed by the Congress of the Republic against the Judicial Branch, for the alleged infringement of its exclusive powers, to be well founded. For this purpose, three amparo proceedings are analyzed in whose judicial pronouncements the competence petition was based: firstly, file N°03898-2022-0-1801-JR-DC-03 whereby it was resolved to suspend the procedure for the appointment of the Ombudsman; secondly, file N°00400-2022-0-0401-JR-DC-01 whereby it was ordered the cessation of constitutional complaints against the president of the National Jury of Elections; and, file N°00893-2022-0-1801-JR-DC-02 whereby it was declared the nullity of the normative procedure in which it was intended to modify the University Law.*

*The study focuses on identifying, first, whether in each specific case we are faced with an attribution protected by the competence process (subjective and objective element) in order to subsequently determine whether, despite being an attribution of Congress, it is susceptible to judicial control. For this purpose, the pertinent articles of the Political Constitution of Peru, the Organic Law of the Ombudsman's Office, the Regulations of Congress, the New Constitutional Procedural Code, the Organic Law of the National Jury of Elections, as well as the corresponding constitutional jurisprudence will be invoked.*

*Finally, I state the reasons why I agree with the TC's decision in the case of the Ombudsman's Office, but not in the case of the president of the JNE and SUNEDU.*

### **Keywords**

*Competence process, political questions, judicial control, constitutional complaints, normative function*

## ÍNDICE

PRINCIPALES DATOS DEL CASO	4
I. INTRODUCCIÓN	4
1.1. Justificación de la elección de la resolución	4
1.2. Presentación del caso y análisis	5
II. IDENTIFICACIÓN DE LOS HECHOS RELEVANTES	6
2.1. Antecedentes	6
2.2. Hechos relevantes del caso	7
III. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS	10
IV. POSICIÓN DEL CANDIDATO/A	12
V. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS	13
5.1. Capítulo 1	13
5.2. Capítulo 2	26
5.3. Capítulo 3	36
5.4. Capítulo 4	45
VI. CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES	54
BIBLIOGRAFÍA	54

## PRINCIPALES DATOS DEL CASO

<b>N° EXPEDIENTE</b>	Expediente N° 0003-2022-CC/TC
<b>ÁREA(S) DEL DERECHO SOBRE LAS CUALES VERSA EL CONTENIDO DEL PRESENTE CASO</b>	Derecho constitucional
<b>IDENTIFICACIÓN DE LAS RESOLUCIONES Y SENTENCIAS MÁS IMPORTANTES</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. STC - Exp. N°0003-2022-CC/TC</li><li>2. Resolución N°01 – Exp. N°03898-2022-12-1801-JR-DC-03</li><li>3. Resolución N°06 – Exp. N°00400-2022-0-0401-JRDC-01</li><li>4. Resoluciones N°16 y N°17 Exp. N°00893-2022-0-1801-JRDC-02</li></ol>
<b>DEMANDANTE/DENUNCIANTE</b>	Congreso de la República
<b>DEMANDADO/DENUNCIADO</b>	Poder Judicial
<b>INSTANCIA ADMINISTRATIVA O JURISDICCIONAL</b>	STC Tribunal Constitucional
<b>TERCEROS</b>	-
<b>OTROS</b>	-

### I. INTRODUCCIÓN

#### I.1. Justificación de la elección de la resolución

Escogí la presente sentencia porque, en primer lugar, grafica y replantea el contenido y aplicación del principio de separación de poderes, específicamente, en el extremo referido a la delimitación de competencias; lo que en el marco del Estado Social y Democrático es de extrema relevancia.

Aunado a lo anterior, nos encontramos frente a una resolución cuyo impacto va más allá de la delimitación de funciones entre dos (02) de los tres (03) grandes poderes del Estado (Poder Legislativo y Poder Judicial), ya que lo resuelto tiene una incidencia directa en el funcionamiento de tres (03) organismos cuyas funciones tienen impacto directo en el desarrollo de nuestro sistema constitucional y democrático: Defensoría del Pueblo, JNE y SUNEDU.

De hecho, lo expuesto en el párrafo precedente da cuenta de la complejidad de la materia sobre la que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado, en tanto dispuso anular resoluciones emitidas en tres diferentes procesos judiciales.

## **I.2. Presentación del caso y análisis**

Mediante la sentencia materia de estudio, el Tribunal Constitucional se pronunció sobre un conflicto de competencias fundamentado en el alegado menoscabo de atribuciones exclusivas del Congreso. El Poder Legislativo había solicitado la nulidad de tres procesos de amparo sosteniendo que mediante los principales pronunciamientos emitidos en estos, el Poder Judicial habría afectado sus atribuciones constitucionales para designar al Defensor del Pueblo, denunciar constitucionalmente al presidente del JNE y crear normas jurídicas.

Estando a ello, el Tribunal Constitucional resolvió declarar fundada la demanda sosteniendo que, en el caso de la Defensoría del Pueblo, el Congreso de la República es el órgano constitucional competente para elegir la modalidad de designación del Defensor del Pueblo, así como para designarlo. Aunado a ello, sostuvo que en el proceso de amparo no se había alegado la vulneración directa de un derecho fundamental que faculte el control judicial.

Por otro lado, el Tribunal declaró fundada la demanda competencial, en el extremo referido al presidente del JNE, tras concluir que - sin perjuicio de la reforma constitucional del artículo 99 CPP - el Congreso tiene competencia para tramitar acusaciones constitucionales en su contra. Asimismo, en el caso de la SUNEDU, declaró fundada la demanda competencial argumentando que no se puede inferir la amenaza de un derecho fundamental como consecuencia del procedimiento de producción normativa que faculte el control judicial de la función legislativa del Congreso.

Mediante el presente Informe expondré las razones por las cuales estoy de acuerdo con resuelto por el Tribunal Constitucional en el extremo referido a la designación del Defensor del Pueblo, pero no respecto a lo decidido en el caso del presidente del JNE y la SUNEDU. En ese sentido, abordaré la absolución del problema principal que supone identificar si se han menoscabado las atribuciones del Congreso, analizando – primero- si respecto a cada uno de los procesos invocados existía una atribución constitucional, para posteriormente evaluar si era susceptible de control judicial.

Los principales elementos normativos empleados fueron los artículos pertinentes de la Constitución Política del Perú, la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, el Reglamento del Congreso, el Nuevo Código Procesal Constitucional y la Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones, así como la jurisprudencia constitucional correspondiente.

## **II. IDENTIFICACIÓN DE LOS HECHOS RELEVANTES**

### **II.1. Antecedentes**



Como antecedentes del presente proceso, es menester tener en cuenta lo resuelto mediante los tres procesos de amparo sobre los que se ha hecho referencia, ya que en ello se fundamentó el petitorio competencial presentado por el Congreso de la República.

Estando a lo expuesto, importa mencionar, en primer lugar, el proceso de amparo interpuesto por el Sindicato de trabajadores de la Defensoría del Pueblo, bajo el expediente N°03898-2022-12-1801-JR-DC-03. Mediante la referida demanda se cuestionó el proceso de designación del Defensor del Pueblo, alegando la vulneración del derecho a la participación política por no establecer una etapa para las tachas ciudadanas. Como consecuencia de ello, mediante resolución N°01, el PJ concedió una medida cautelar con la que se dispuso la suspensión del proceso señalado.

En segundo lugar, se tiene como antecedente el proceso de amparo iniciado por Jorge Luis Salas Arenas bajo el expediente N°00400-2022-0-0401-JR-DC-01. Mediante el mencionado proceso, el demandante solicitó el cese de las denuncias constitucionales iniciadas en su contra, alegando la vulneración de su derecho al ejercicio pleno de la función pública y la independencia funcional; pedido que fue declarado fundado.

Finalmente, se tiene como antecedente el proceso de amparo iniciado por la SUNEDU bajo expediente N°00893-2022-0-1801-JR-DC-02. Mediante el referido proceso se solicitó la nulidad del proceso de formación normativa con el que se pretendía modificar la Ley Universitaria (ley N°30220), por afectar el derecho a la educación. La demanda fue declarada fundada y, en consecuencia, se declaró la nulidad del proceso normativo (Resolución N°16).

Frente a las decisiones expuestas, el Congreso de la República interpuso la demanda competencial, cuya sentencia me encuentro analizando.

## **II.2. Hechos relevantes del caso**

El pasado 10 de octubre de 2022, el presidente del Congreso de la República interpuso demanda competencial contra el Poder Judicial, por el presunto menoscabado de sus atribuciones exclusivas. Respecto al caso de la Defensoría del Pueblo, el Congreso fundamentó la demanda sosteniendo que posee la atribución constitucional de designar al Defensor del Pueblo, conforme consta en el artículo 161 de la Constitución y los artículos 2 y 3 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo. Asimismo, alegó que, en el caso concreto, la actuación judicial de control no se fundamentó en la afectación de un derecho fundamental.

En línea de lo expuesto, en el caso del JNE, el Congreso alegó ser el órgano competente para acusar constitucionalmente al presidente del JNE, sin perjuicio de la pendiente reforma constitucional del artículo 99. Aunado a ello, señaló que mediante la tramitación de las denuncias constitucionales no se había afectado algún derecho fundamental que permitiera el control judicial. Finalmente, respecto al caso de la SUNEDU, el Congreso fundamentó la demanda competencial alegando que posee la atribución constitucional de producir normas; y, que de conformidad con jurisprudencia del TC, las demandas de amparo contra iniciativas legislativas deben ser declaradas improcedentes.

Frente a ello, el 13 de diciembre de 2022, el Procurador Público de Poder Judicial contestó la demanda, solicitando que sea declarada improcedente porque, en primer lugar, respecto al caso del Defensor del Pueblo, si bien el Congreso tiene la atribución de designarlo, no existe zona exenta de control constitucional. En ese sentido, las vulneraciones alegadas en la demanda de amparo se encuentran bajo la tutela de la jurisdicción constitucional.

En segundo lugar, respecto al caso del JNE, el PJ alegó que el Congreso no tiene atribuciones para tramitar denuncias constitucionales contra el presidente del JNE porque no se encuentra comprendido dentro del artículo 99 de la Constitución, mediante el que se detallan los altos funcionarios susceptibles de ser denunciados. En tercer lugar, respecto al caso de la SUNEDU, el PJ sostuvo que, si bien como regla general debe declararse la improcedencia de demandas de amparo contra proyectos normativos, nos encontramos en un escenario de excepción.

Como consecuencia de lo expuesto, mediante sentencia del 23 de febrero de 2023, el Tribunal Constitucional decidió resolver declarando fundada la demanda competencial por las siguientes razones: en primer lugar, respecto al caso del Defensor del Pueblo, el TC sostuvo que el Congreso es el órgano constitucional competente para llevar a cabo el proceso de elección y remoción del Defensor del Pueblo; y, que en el caso concreto no se ha vulnerado un derecho fundamental que posibilite el control judicial.

En segundo lugar, respecto al caso del JNE, el TC concluyó que la competencia para tramitar acusaciones constitucionales corresponde al Congreso de la República, porque el artículo 99° de la CPP le es aplicable a los magistrados de la Corte Suprema, entre los cuales fue escogido Jorge Luis Salas Arenas. En ese sentido, las denuncias constitucionales interpuestas en su contra fueron una manifestación del ejercicio de la atribución que le es propia. Es decir, no se ha vulnerado un derecho fundamental que faculte el control judicial. Finalmente, respecto al caso de la SUNEDU, el TC concluyó que no se analizó ninguna pretensión concreta respecto de alguna ley, razón por la cual no cabe la posibilidad de generar alguna afectación que posibilite el control judicial.

Tras resolver fundada la demanda, el TC declaró la nulidad de los tres procesos mencionados. No obstante, la decisión no fue unánime, siendo que el magistrado Monteagudo Valdez emitió un voto singular mediante el que sostuvo que la demanda competencial debía declararse infundada con relación al caso de la designación del Defensor del Pueblo y el caso de las denuncias constitucionales contra presidente del JNE.<sup>1</sup>

Respecto al caso de la Defensoría, señaló que las competencias del Congreso no han sido disminuidas, en tanto sigue siendo el órgano competente para designar al Defensor del Pueblo; sin embargo, consecuencia de la vulneración a los derechos fundamentales al debido proceso y la participación en los asuntos

---

<sup>1</sup> Respecto al expediente N°00893-2022-0-1801-JRDC-02, sobre la SUNEDU, suscribió lo resuelto por la mayoría.

públicos, era atribución del PJ pronunciarse. En esa misma línea, sostuvo que en el caso del JNE, el control judicial ejercido por el PJ se fundamenta en la vulneración de los derechos de Jorge Luis Salas Arenas.

### III. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS

#### III.1. Problema principal

¿El Poder Judicial ha menoscabado las atribuciones exclusivas del Congreso de la República?

#### III.2. Problemas secundarios

**Problema principal:** ¿El Poder Judicial ha menoscabado las atribuciones exclusivas del Congreso de la República?

1. **Problema secundario 01:** Sobre el Proceso competencial ¿Es el proceso competencial la vía idónea para tramitar las pretensiones expuestas en el presente caso?
2. **Problema secundario 02:** Sobre la elección del Defensor del Pueblo ¿A través de lo resuelto en el expediente 03898-2022-12-1801-JR-DC-03 el Poder Judicial ha menoscabado las atribuciones exclusivas del Congreso de la República para designar al Defensor del Pueblo?
3. **Problema secundario 03:** Sobre las investigaciones parlamentarias al presidente del JNE ¿A través de lo resuelto en el expediente 00400-2022-0-0401-JR-DC-01, el Poder Judicial ha menoscabado atribuciones exclusivas del Congreso de la República para denunciar constitucionalmente a los altos funcionarios del Estado?
4. **Problema secundario 04:** Respecto a la SUNEDU ¿A través de lo resuelto en el expediente 00893-2022-0-1801-JRDC-02, el Poder Judicial ha menoscabado atribuciones exclusivas del Congreso de la República para producir normas?

### III.3. Problemas complementarios

**Problema principal:** ¿El Poder Judicial ha menoscabado las atribuciones exclusivas del Congreso de la República?

**Problema secundario 01:** Sobre el Proceso competencial ¿Es el proceso competencial la vía idónea para tramitar las pretensiones expuestas en el presente caso?

- (i) ¿Existen actos exentos de control?
- (ii) ¿Qué son cuestiones políticas?
- (iii) ¿Es posible interponer demanda competencial contra resoluciones judiciales?
- (iv) ¿En las pretensiones del proceso competencial 0003-2022-CC/TC se han cuestionado vicios de validez de carácter sustantivo?

**Problema secundario 02:** Sobre la elección del Defensor del Pueblo ¿A través de lo resuelto en el expediente 03898-2022-12-1801-JR-DC-03 el Poder Judicial ha menoscabado las atribuciones exclusivas del Congreso de la República para designar al Defensor del Pueblo?

- (v) ¿El Congreso de la República es el órgano constitucional competente para designar y elegir la modalidad de designación del Defensor del Pueblo?
- (vi) ¿El Proceso de Amparo es la vía idónea para cuestionar la designación del Defensor del Pueblo?

**Problema secundario 03:** Sobre las investigaciones parlamentarias al presidente del JNE ¿A través de lo resuelto en el expediente 00400-2022-0-0401-JR-DC-01, el Poder Judicial ha menoscabado atribuciones exclusivas del Congreso de la República para denunciar constitucionalmente a los altos funcionarios del Estado?

- (vii) ¿El Congreso de la República tiene competencia para tramitar acusaciones constitucionales contra el presidente del Jurado Nacional de Elecciones?
- (viii) ¿Se ha afectado algún derecho constitucional que faculte la intervención del Poder Judicial?

- (ix) ¿Es posible interpretar que el artículo 99° le es aplicable en su condición de magistrado supremo?

**Problema secundario 04:** Respecto a la SUNEDU ¿A través de los resuelto en el expediente 00893-2022-0-1801-JRDC-02, el Poder Judicial ha menoscabado atribuciones exclusivas del Congreso de la República para producir normas?

- (x) ¿El Congreso de la República tiene atribuciones de producción normativa?
- (xi) ¿Es posible declarar la procedencia de un amparo contra proyectos de ley?

#### **IV. POSICIÓN DEL CANDIDATO/A**

##### **IV.1. Respuestas preliminares a los problemas principal y secundarios**

###### **1. Problema secundario 01:**

El proceso competencial es la vía idónea para tramitar dos de las tres pretensiones expuestas en el presente caso: (i) la relativa al caso de la Defensoría del Pueblo y (ii) SUNEDU.

###### **2. Problema secundario 02:**

El PJ ha menoscabado las atribuciones exclusivas del Congreso de la República para designar al Defensor del Pueblo.

###### **3. Problema secundario 03:**

El PJ no ha menoscabado atribuciones exclusivas del Congreso de la República para denunciar constitucionalmente a los altos funcionarios del Estado.

###### **4. Problema secundario 04:**

El PJ no ha menoscabado atribuciones exclusivas del Congreso de la República para producir normas.

##### **IV.2. Posición individual sobre el fallo de la resolución**

No estoy de acuerdo con lo resuelto por el Tribuna Constitucional. En primer lugar, considero que el alegado conflicto de atribuciones sobre las denuncias constitucionales contra el presidente del JNE no debió ser cuestionado mediante

el proceso competencial. En segundo lugar, considero que si bien, en el caso de la Defensoría del Pueblo, se produjo el menoscabo de las atribuciones del Congreso, ello no se sustenta en la falta de vulneración de un derecho fundamental, sino en la vía procedimental. En tercer lugar, respecto al caso de del JNE y la SUNEDU no se produjo el menoscabo de las atribuciones del Congreso por cuando se afectaron/amenazaron derechos fundamentales que facultaron el control judicial.

## V. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS

### 5.1. Capítulo 01

**Problema principal:** ¿El Poder Judicial ha menoscabado las atribuciones exclusivas del Congreso de la República?

**Problema secundario 01: Sobre el Proceso competencial** ¿Es el proceso competencial la vía idónea para tramitar las pretensiones expuestas en el presente caso?

#### Problemas complementarios

- ✓ ¿Existen actos exentos de control?
- ✓ ¿Qué son cuestiones políticas?
- ✓ ¿Es posible interponer demanda competencial contra resoluciones judiciales?
- ✓ ¿En las pretensiones del proceso competencial 0003-2022-CC/TC se han cuestionado vicios de validez de carácter sustantivo?

#### 5.1.1. Prefacio

El presente capítulo tiene como finalidad abordar conceptos básicos a efectos de analizar de una manera más orgánica cada uno de los problemas planteados en este Informe. En ese sentido, y siendo que nos encontramos en el marco de

un Estado Constitucional de Derecho, lo primero que se expondrá es el contenido del principio de separación de poderes. Esto último hará posible que se comprenda la dinámica, el contenido y la razón del ser del proceso competencial que motivó la sentencia objeto de estudio.

Sin perjuicio de ello, se analizará también el tema de las cuestiones políticas, por cuanto se trata de un argumento muy utilizado para negar la posibilidad de control judicial. Esta información nos permitirá identificar si en cada caso concreto correspondía o no que el PJ emitiera un pronunciamiento.

Finalmente se estudiará el tema de las demandas competencias contra resoluciones judiciales – supuesto en el que nos encontramos – a efectos de contextualizar mejor la discusión y emitir un análisis más sólido.

### 5.1.2. Separación de Poderes

El Estado Constitucional de Derecho, representado por el principio de legalidad sustancial, es el resultado de la evolución del “Estado de Derecho”, representado por el principio de legalidad formal. En ese sentido, para la vigencia del constitucionalismo – en el marco del análisis de validez de una norma, por ejemplo - no solo es suficiente el sometimiento a las disposiciones de producción normativa, sino que es imprescindible el respeto y sujeción al principio de separación de poderes, así como a los derechos fundamentales y demás principios constitucionales<sup>2</sup>. (Dermizaky, 2000, pp. 145-147)

El principio de separación de poderes parte de la premisa de que el Estado tiene poder, razón por la cual tiene como objeto evitar su ejercicio abusivo, lo que a su vez mitiga el riesgo de la vulneración de derechos ciudadanos. Este principio está compuesto, esencialmente, por cuatro elementos: “(i) *división tripartita del poder público*, (ii) *división funcional entre las tres ramas del Estado*, (iii) *sistema de frenos y contrapesos* y (iv) *colaboración armónica entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial*.” (Bonilla-Maldonado, 2015, 240 - 245)

---

<sup>2</sup> De conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789: “Una Sociedad en la que no esté establecida la garantía de los Derechos, ni determinada la separación de los Poderes, carece de Constitución.”



La división tripartita del poder público responde, por un lado, al objetivo de evitar la concentración de poder y su consecuente abuso; y, por otro lado, a la realidad de que todo Estado tiene fundamentalmente tres funciones: crear derecho (función legislativa), administrar a la comunidad política (función ejecutiva) y resolver conflictos (función judicial). Estando a ello, este primer elemento requiere no solo la división de la función pública en diferentes instituciones, sino también en diferentes personas.

Por su parte, la división funcional entre las tres ramas del Estado supone la existencia de un *aislamiento funcional*. Es decir, que cada una de las funciones pueda ejercerse de manera autónoma, sin sujeción a la otra, ya que se busca evitar interacciones que puedan desencadenar en concertaciones entre poderes.

El sistema de frenos y contrapesos tiene como presupuesto la insuficiencia del aislamiento funcional o delimitación de competencias entre los poderes, razón por la cual evoca la necesidad de establecer un sistema de controles. El propósito, se reitera, es evitar la vulneración de derechos, por lo que este elemento implica que cada Estado – de conformidad con sus particularidades – deba crear instrumentos específicos para que los tres poderes puedan controlarse.

La colaboración armónica entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial responde al hecho de que los tres tienen por finalidad la protección de los derechos. En ese sentido, con este cuarto elemento del principio de separación de poderes se exige que cooperen para evitar contradicciones y obstáculos en perjuicio de la efectividad de los derechos ciudadanos.

La información expuesta da cuenta de los componentes básicos y teóricos del principio de separación de poderes; sin embargo, es menester señalar que deben ser analizados según la realidad de cada Estado, en tiempo y espacio concreto.

Comprender este principio es relevante para el desarrollo del presente informe porque la sentencia sujeta a análisis se pronuncia sobre un *conflicto competencial*, cuya demanda fue interpuesta por el poder legislativo contra el poder judicial, alegando el menoscabo de sus atribuciones. Tal como se ha expuesto, este conflicto responde a la lógica del principio de separación de poderes, por encontrarnos en el marco de un Estado Constitucional de Derecho que lo tiene como presupuesto.

En el caso concreto, el congreso inició el proceso competencial invocando la afectación a la división funcional, según la cual tiene atribuciones exclusivas. Sin embargo, el Poder judicial alega haber ejercido mecanismos válidos de control en el marco del sistema de pesos y contrapesos - ¿o es que acaso existen actos exentos de control (judicial)?

### **5.1.3. *Political questions* – cuestiones políticas no justiciables**

Para tratar el tema de las cuestiones políticas no justiciables es indispensable reiterar que nos encontramos frente a un Estado Constitucional de Derecho, el mismo que supone la sujeción y vinculación de los poderes públicos a los preceptos constitucionales<sup>3</sup>. Asimismo, y de conformidad con lo expuesto anteriormente, nos encontramos frente a un sistema de pesos y contrapesos – elemento básico del principio de separación de poderes- mediante el que se pretende evitar la concentración y consecuente abuso del poder.

Estando a ello, y ante la cuestión de si es posible la configuración de actos exentos de control, es menester citar lo dispuesto por el Tribunal Constitucional en el Exp. N.º 5854-2005-AA/TC:

---

<sup>3</sup> Artículos 51º, 45º y 38º de la Constitución:

Artículo 51º: La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. (..).

Artículo 45º: El poder del Estado emana del pueblo. Quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen. (..).

Artículo 38º: Todos los peruanos tienen el deber de ... respetar, cumplir y defender la Constitución (...).

*“(...) 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.”* (Exp. N.º 5854-2005-AA/TC, f7)

De conformidad con lo citado, es claro que, como regla general, no existe zona exenta de control constitucional; sin embargo, no todos los controles son jurídicos, sino también políticos – escenario en el cual se sitúan las denominadas political questions o cuestiones políticas.

Según Lucio Pegoraro, definir jurídicamente las political questions es imposible, ya que, por un lado, su contenido responde al tiempo en el que se realiza<sup>4</sup>; y, por otro lado, porque tiene una concepción naturalmente circular- lo que quiere decir que *“las cuestiones políticas son los asuntos sin solución en el proceso judicial y los asuntos sin solución en el proceso judicial son cuestiones políticas”* (como se citó en Landa, 2000, p.114)

Sin perjuicio de lo señalado en el párrafo precedente, denominaremos a las political questions como aquellos actos o decisiones de contenido y efectos políticos que, en principio, no son susceptibles de revisión judicial por su inminente naturaleza política. Sin embargo, no se trata de una figura absoluta; siendo que es pasible de control judicial si se afectan derechos fundamentales.<sup>5</sup>

En el caso sujeto a análisis, el Congreso de la República alegó el menoscabo de sus atribuciones exclusivas, invocando estar en una situación de political questions, razón por la cual – señaló – sus actuaciones no eran susceptibles de ser revisadas judicialmente.

#### **5.1.4. Proceso competencial**

---

<sup>4</sup> Su desarrollo o delimitación es usualmente dispuesto jurisprudencialmente.

<sup>5</sup> Así ha sido entendida la figura desde sus inicios, en Estados Unidos (Espinosa-Saldaña, 2013, p.180)

El proceso competencial tiene como fundamento constitucional el artículo 202,3 de nuestra Carta Magna<sup>6</sup>, a través del cual se señala que el Tribunal Constitucional es quien deberá conocer los conflictos de competencias o atribuciones constitucionales. Este proceso fue regulado por primera vez mediante la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional - Ley N°26435, actualmente derogada- para posteriormente ser desarrollada por el Nuevo Código Procesal Constitucional<sup>7</sup>, a través de los artículos ubicados entre los numerales 108° y 112°.

Para la elaboración de este extremo del informe jurídico, abordaremos el contenido y alcances del proceso competencial en función a las citadas normas, junto a la jurisprudencia y doctrina creadas con relación a ellas.

Estando a lo expuesto, para comprender la naturaleza o razón del ser del proceso frente al que nos encontramos, es relevante advertir que se origina con la finalidad de garantizar el respeto del, ya desarrollado, principio de separación de poderes (TC, 2016, 57); en razón al cual la Constitución ha elaborado un sistema unitario de apoyo y cooperación recíproca entre los órganos de poder, con atribuciones y competencias específicas para cada uno de ellos a efectos de lograr los fines del Estado.

El objeto del proceso competencial es garantizar el cumplimiento del orden constitucional. En concreto, procura el respeto de las competencias y atribuciones asignadas por nuestra Carta Magna; y, según jurisprudencia del Tribunal Constitucional, requiere de la existencia de 2 elementos básicos para su procedencia: elemento subjetivo y elemento objetivo.

Por un lado, el elemento subjetivo supone que los sujetos procesales tengan legitimidad para obrar, es decir, sean poderes del Estado, órganos constitucionales o gobiernos regionales o locales. Por otro lado, el elemento

---

<sup>6</sup> Según Samuel Abad esta fue la primera vez que se incorporó este proceso constitucional a nuestro ordenamiento (Abad, 2019, 352)

<sup>7</sup> Antes de que fuera regulado por el Nuevo Código Procesal Constitucional ya había sido reconocido por el derogado Código Procesal Constitucional.

objetivo implica que el conflicto frente al que nos encontremos sea de materia constitucional; es decir, respecto a competencias y atribuciones asignadas por la Constitución o las leyes orgánicas. (STC Exp. 0006-2006-PC/TC)

En el presente caso, siendo que la demanda competencial fue interpuesta por el Poder legislativo contra el Poder judicial, es claro que se cumple con el elemento subjetivo. Sin embargo, la claridad se difumina en el análisis del componente objetivo, ya que, si bien el Congreso *alegó* el menoscabo de atribuciones conferidas constitucionalmente, su acreditación requiere un mayor estudio.<sup>8</sup>

De manera clásica y según Samuel Abad, existen 2 tipos de procesos competenciales que derivan del artículo 109 del Nuevo Código Procesal Constitucional<sup>9</sup>(2019, 360): (i) Conflictos positivos y (ii) conflictos negativos, siendo que el primero hace referencia a una afectación por acción y el segundo a una afectación por omisión.

Sin perjuicio de ello, es posible referirnos a una tercera modalidad, creada jurisprudencialmente, conocida como conflicto competencial por menoscabo de atribuciones constitucionales, la que a su vez se divide en 2 clasificaciones: (i) menoscabo en sentido estricto y (ii) menoscabo por interferencia.<sup>10</sup>

De conformidad con lo expuesto en STC Exp. N° 0006-2016-PC/TC, el menoscabo en sentido estricto hace referencia a una situación en la cual ambos órganos o poderes conocen e identifican cuáles son sus competencias, pero uno de ellos la ejerce de manera indebida invadiendo el ámbito competencial del otro. Por su parte, en el conflicto de menoscabo por interferencia nos encontramos frente a un escenario en el que ambos órganos constitucionales ejercen sus

---

<sup>8</sup> El mismo que se realizará posteriormente

<sup>9</sup> Sin perjuicio de la clasificación jurisprudencial, según la cual debe diferenciarse entre conflictos de competencia, cuando se trate de subjetivamente de gobiernos regionales o locales; y conflictos de atribuciones, cuando se trate de poderes del Estado u órganos constitucionales. (STC Exp. N°013-2003-CC/TC)

<sup>10</sup> Esta afirmación se hace como consecuencia de la revisión de la STC Exp. N° 0006-2016-PC/TC mediante la que se reconoce el conflicto por omisión en cumplimiento de acto obligatorio y el de menoscabo por omisión. No obstante, no se toma en cuenta a efectos de este informe en tanto se advirtió que no tenían “mérito constitucional” a través de la STC Exp. N°0001-2010-CC/TC.

funciones en el marco de una estrecha relación de cooperación y dependencia, razón por la cual si uno no coopera se afecta la competencia del otro sujeto.

En el caso concreto, el Tribunal Constitucional ha sostenido que nos encontramos frente a un conflicto por menoscabo de atribuciones en sentido estricto, porque lo que se cuestiona es cómo a partir del ejercicio de la función jurisdiccional se ha invadido el ámbito de las atribuciones asignadas constitucionalmente al Congreso – opinión con la que me encuentro de acuerdo, siempre que se acredite el cumplimiento del elemento objetivo.

#### **5.1.5. Demanda competencial contra resoluciones judiciales**

Cuestionar la posibilidad de interponer demandas competenciales contra resoluciones judiciales resulta razonable si partimos de la idea de la efectividad en la tutela jurisdiccional y del aislamiento funcional. Razón por la cual es menester señalar lo siguiente:

Hace algunos años, mediante la STC Exp. N°0006-2006-CC/TC, el Tribunal Constitucional dispuso la posibilidad de interponer demandas competenciales contra resoluciones judiciales. De hecho, a través de la citada jurisprudencia se resolvió sobre un conflicto en el que el Poder Ejecutivo alegaba la afectación de sus atribuciones constitucionales responsabilizando al Poder Judicial de menoscabarlas mediante la emisión de resoluciones judiciales en un proceso de amparo y uno de cumplimiento.

Sin embargo, posteriormente, el criterio jurisprudencial cambió en el marco del proceso RTC Exp. N°0004-2007-CC/TC y fue ratificado mediante STC Exp. N°0001-2010-CC/TC. (Abad, 2019, 364) En concreto, el referido cambio se justificó tras señalarse que las demandas competenciales que venían siendo interpuestas solo pretendían conseguir la nulidad de resoluciones judiciales alegando, en el fondo, vicios de carácter sustantivo y no competenciales.

En razón a ello, el Tribunal Constitucional reconoció un supuesto intermedio, según el cual, es posible interponer una demanda competencial contra

resoluciones judiciales siempre que se evidencie la existencia del elemento objetivo, es decir, que efectivamente exista vicio competencial. Pero ¿a qué nos referimos con vicios competenciales?

Los vicios competenciales son principalmente 2: (i) el de competencia formal; y, (ii) el de competencia material. El primero de ellos hace referencia a un escenario en el que el acto estatal ha sido emitido por un órgano sin competencia o atribución; mientras que el segundo hace referencia a una situación en el que el acto ha sido emitido excediendo o trastocando los límites de la competencia o atribución asignada. (STC Exp. N°00001-2010-CC/TC, f10)

De manera más clara, en la STC Exp. N°00001-2010-CC/TC, el Tribunal Constitucional parte de la explicación de las condiciones de validez del acto para comprender la noción de vicios competenciales; razón por la cual se cita lo siguiente:

*“En el ámbito de un Estado Constitucional, para que un acto sea válido, debe cumplir, esencialmente, con tres condiciones formales y con una condición sustantiva. Las condiciones formales son: a) haber sido emitido por el órgano competente (condición de competencia formal); b) haberse circunscrito al ámbito material predeterminado por el sistema jurídico (condición de competencia material); y, c) haberse observado el procedimiento preestablecido para su dictado (condición de procedimiento). La condición sustantiva es que el contenido del acto (lo que ordena, prohíbe o permite), resulte conforme con los derechos, valores y principios sustantivos reconocidos en la Constitución. De ello resulta que un acto puede ser válido desde un punto de vista formal e inválido desde un punto de vista sustantivo, o a la inversa.” (Fundamento 9)*

Estando a ello, según el Tribunal Constitucional, será posible interponer demandas competenciales contra resoluciones judiciales siempre que, mediante los referidos actos, se hayan vulnerado condiciones de competencia formal y/o material.

De conformidad con lo anterior, corresponde cuestionarse si en el caso bajo análisis se han invocado – realmente – vicios competenciales, lo que de hecho coincidirá con el análisis del elemento objetivo mencionado líneas arriba.

#### **5.1.6. Análisis del caso concreto**

A efectos de analizar el caso concreto, a continuación, expondré las pretensiones solicitadas por el Poder legislativo en el marco del proceso competencial:

- En primer lugar, sobre la elección del defensor del Pueblo, el Congreso de la República solicitó la nulidad de *“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)”*. (STC Exp. N°003-2022-CC/TC)
- En segundo lugar, sobre las investigaciones parlamentarias al presidente del JNE, el Congreso de la República solicitó la nulidad de *“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.”* (STC Exp. N°003-2022-CC/TC)
- En tercer lugar, sobre el amparo interpuesto por SUNEDU, el Congreso de la República solicitó la nulidad de *“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)”* (STC Exp. N°003-2022-CC/TC)



Las pretensiones de la demanda competencial son claras. El Congreso solicitó la nulidad de las resoluciones judiciales mediante las que el Poder judicial habría menoscabado sus atribuciones exclusivas. Esta solicitud, lejos de leerse como un indicador de que lo que se busca eliminar “lo decidido” por tener interés en el fondo de la controversia, es razonable y tiene correspondencia con el tipo de proceso frente al que nos encontramos – ya que, de ampararse, el efecto es precisamente la nulidad de las resoluciones judiciales mediante las que se invade la competencia del otro poder. (Abad, 2019, 356).

Para analizar si se cumple realmente con la alegación de vicios competenciales es insuficiente invocar las pretensiones, siendo necesario examinar la causa de pedir y/o argumentos expuestos por el Congreso de la República. En ese sentido, se tiene lo siguiente:

- En lo referido al proceso de amparo sobre la elección del defensor del Pueblo, el Congreso de la República solicitó la nulidad de lo actuado en atención a los siguientes argumentos:

Señaló que, en primer lugar, es él quien representa al órgano competente para designar al Defensor del Pueblo, de conformidad con el artículo 161 de la Constitución y los artículos 2 y 3 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.

En segundo lugar, pese a lo señalado en el párrafo precedente, el Congreso advierte que el PJ concedió una medida cautelar a través de la cual se suspendió el proceso de designación del defensor. Acto en el que, señala, habría graves vicios de motivación ya que la verosimilitud en el derecho no se habría sustentado en la vulneración de derechos, sino en la afectación de principios.

Finalmente, el Congreso alegó que sí se respetó el procedimiento para la elección del Defensor del Pueblo tal y como lo indican las normas aplicables; y que, de cualquier modo, la inexistencia de una etapa de tachas no constituye una afectación al citado procedimiento.

Estando a lo expuesto, es lógico que, en este extremo de la demanda, el Poder legislativo alegue la existencia de vicios competenciales porque parte de atribuciones que le fueron asignadas mediante la Constitución y Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo. Sin embargo, es claro también que el Congreso hace énfasis en el fondo de lo resuelto a través del proceso de amparo; y es que, en principio, estamos frente atribuciones políticas conferidas al Poder legislativo, pero que pueden judicializarse si se vulneran derechos fundamentales.

En ese sentido, corresponde identificar si en el caso concreto se ha producido o no la violación a derechos que faculte la intervención del Poder Judicial – como corresponde de acuerdo con nuestro sistema de controles<sup>11</sup>.

- En lo referido al proceso de amparo sobre la realización de investigaciones parlamentarias al presidente del JNE, el Congreso de la República solicitó la nulidad de todo lo actuado en atención a los siguientes argumentos:

En primer lugar, señaló que es él quien representa al órgano competente para acusar constitucionalmente al presidente del JNE, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 99 de la Constitución, sin perjuicio de la pendiente reforma constitucional del mismo.

En segundo lugar, el Congreso alegó que la tramitación de denuncias constitucionales no afectaba los derechos de Jorge Luis Salas Arenas.

Estando a lo señalado en este extremo, semejante a lo argumentado para el proceso de designación del Defensor del Pueblo, el Congreso de la República alegó como vicio competencial el menoscabo de una atribución asignada por la Constitución; y, se pronunció, por otro lado, sobre el fondo de la controversia en el proceso de amparo.

---

<sup>11</sup> Análisis que corresponde al desarrollo del capítulo 2 del presente informe.

Sin embargo, a diferencia del caso anterior, el artículo 99 de la Constitución no le asigna la atribución alegada, con lo cual no puede decirse cumplido con el elemento objetivo del proceso competencial. *Per sé*, investigar y denunciar al presidente del JNE no es atribución del Poder Legislativo, como puede evidenciarse en la siguiente cita:

*“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.”*

Sin perjuicio de lo anterior, siendo que estaríamos frente a un acto susceptible de ser controlado solo judicialmente, este tema será desarrollado con mayor profundidad posteriormente.

- En lo referido al proceso de amparo iniciado por SUNEDU sobre proyectos normativos, el Congreso de la República solicitó la nulidad de todo lo actuado en atención a lo siguiente:

En primer lugar, señaló que es él quien representa al órgano competente para ejercer la función legislativa, de conformidad con los artículos 102, inciso 1, 105 y 107 de la Constitución.

En segundo lugar, el Congreso alegó que, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, las demandas de amparo contra iniciativas legislativas deben ser declaradas improcedentes.

Estando a lo expuesto, es claro que el Poder legislativo alegó la existencia de vicios competenciales en tanto los pronunciamientos judiciales habrían afectado

su atribución constitucional de legislar; con lo cual se ha cumplido con el elemento objetivo del proceso competencial.

Sin perjuicio de ello, al igual que en el caso de la Defensoría del pueblo y el caso de las investigaciones contra el presidente del JNE, este extremo será desarrollado con mayor profundidad posteriormente.

### **5.1.7. Conclusiones parciales**

Como consecuencia del principio de separación de poderes, manifestado a través del sistema de frenos y contrapesos, no es posible sostener que existen zonas exentas de control. Sin embargo, es menester precisas que existen distintos tipos de control, entre los que encontramos el político y jurídico.

Las cuestiones políticas son actos de contenido y efectos jurídicos cuyo control es principalmente político. No obstante, si mediante el ejercicio de este tipo de actos se produce la vulneración de derechos fundamentales, se convierte en uno susceptible de control jurídico.

La demanda competencial puede ser interpuesta contra resoluciones judiciales siempre que efectivamente existan vicios competenciales; es decir, relativos a la competencia formal y material.

Es difícil identificar, a priori, si en el proceso competencial 0003-2022-CC/TC se han cuestionado vicios de validez de carácter sustantivo, en la medida que la nulidad es una consecuencia de este tipo de procesos. Sin embargo, al abordar cada uno de los posteriores capítulos podremos analizar a detalle si se ha cumplido con los requisitos competenciales; y si, sobre la base de la información presentada, nos encontramos frente a la vía idónea para tramitar las pretensiones expuestas.

## **5.2. Capítulo 02**

**Problema principal:** ¿El Poder Judicial ha menoscabado las atribuciones exclusivas del Congreso de la República?

**Problema secundario 02:** Sobre la elección del Defensor del Pueblo ¿A través de lo resuelto en el expediente 03898-2022-12-1801-JR-DC-03 el Poder Judicial ha menoscabado las atribuciones exclusivas del Congreso de la República para designar al Defensor del Pueblo?

### **Problemas complementarios**

- ✓ ¿El Congreso de la República es el órgano constitucional competente para designar y elegir la modalidad de designación del Defensor del Pueblo?
- ✓ ¿El Proceso de Amparo es la vía idónea para cuestionar la designación del Defensor del Pueblo?

#### **5.2.1. Prefacio**

El presente capítulo tiene como objetivo identificar si el PJ ha menoscabado la atribución exclusiva del Congreso para designar al Defensor del Pueblo. Estando a ello, iniciaremos con la definición e importancia de la Defensoría del Pueblo, para posteriormente conocer el proceso de designación del Defensor, cuya atribución se encuentra en conflicto.

Después se mencionarán hechos relevantes y específicos del proceso de amparo iniciado por el Sindicato de trabajadores de la Defensoría del Pueblo, a efectos de analizar el caso concreto y absolver el problema secundario con base fáctica y jurídica.

#### **5.2.3. Defensoría del Pueblo**

La regulación de la Defensoría del Pueblo en el sistema jurídico peruano fue influenciada por la incorporación de esta figura en el derecho comparado y

motivada por la necesidad de garantizar a las y los ciudadanos la plena defensa de sus derechos. Es menester en este extremo hacer referencia al constituyente Javier Valle Riestra, quien planteó las ideas básicas<sup>12</sup> que orientaron el primer reconocimiento constitucional de la institución a través de la Carta Magna de 1979. (García, 2005, 60)

Este primer reconocimiento, sin embargo, supuso que la Defensoría del Pueblo surja como una función adscrita a las atribuidas al Ministerio Público, recayendo su titularidad en el Fiscal de la Nación. (Abad, 2010, 483)

Esta situación fue la que finalmente determinó el fracaso de la institución en los términos en los que se encontraba regulada, ya que, en concreto, se había asignado a una misma entidad la función “*denunciante y acusadora encargada del acopio de pruebas, y un rol tuitivo y protector*”. (García, 2005, 62)

Estando a ello, hoy en día la Defensoría del Pueblo es un órgano constitucional autónomo de los poderes públicos, cuyos fundamentos constitucionales se encuentran en los artículos 161 y 162 de la Carta Magna de 1993. De hecho, su estructura y funcionamiento se encuentran regulados por Ley Orgánica – Ley N° 26520- mediante la que se establece que el titular de la institución es el Defensor del Pueblo.

En este extremo, es relevante mencionar que el principal objetivo de la Defensoría del Pueblo, de conformidad con el artículo 1 de su ley orgánica es “*defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad; y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración pública y la prestación de los servicios públicos*”. En consecuencia, es fundamental garantizar el respeto de su autonomía, independientemente al órgano cuya atribución sea designar al Defensor del Pueblo.

---

<sup>12</sup> Según el libro de la Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente 1978-1979 y las Actas de las sesiones de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso Constituyente Democrático, los aportes de Javier Valle Riestra fueron:

«[...] el 05 de noviembre de 1979, planteó ante la Comisión principal de la Asamblea Constituyente lo siguiente:

*“Podríamos concebir un fiscal autónomo cuya misión fuere en parte la tradicional del fiscal y la otra que recogiera lo que se llama hoy en la legislación española Defensor del Pueblo, siguiendo la genealogía del Ombudsman: aquel que está encargado de controlar la administración pública y de incitar el cumplimiento de sus obligaciones”*

Posteriormente, Javier Valle Riestra planteó el 13 de diciembre de 1979 lo siguiente:

*“[...] poniéndolo como contralor, como Defensor del Pueblo, tal como lo expone la Constitución española, el fiscal puede recibir una queja ciudadana, de cualquier naturaleza, y procurar darle remedio”*». (Como se citó el García, 2005, 60)

En el caso concreto, el Sindicato de Trabajadores de la Defensoría del Pueblo interpuso una demanda de amparo contra el Congreso de la República, alegando irregularidades en el proceso de designación del Defensor del Pueblo durante el año 2022. En el marco del referido proceso, se emitió una medida cautelar que suspendió el procedimiento de designación del Defensor, disponiéndose la incorporación de una etapa de tachas en el mismo. Frente a ello, el Congreso alega el menoscabo de atribuciones exclusivas por parte del Poder judicial, pero ¿quién es el órgano competente para designar al Defensor del Pueblo y qué es lo que esto supone?

#### **5.2.4. Competencia para designar al Defensor del Pueblo**

Según el artículo 161 de la Constitución y el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, el Defensor del Pueblo será designado y removido por el Congreso de la República. Estando a ello, es claro que la atribución constitucional para designar al Defensor le corresponde al Poder Legislativo – cumpliéndose con el elemento objetivo de la demanda competencial.

De conformidad con el procedimiento regulado por la citada Ley Orgánica, lo que el Congreso debe hacer, en primer lugar, es nombrar una Comisión Especial para encargarse de conocer el proceso de designación del Defensor del Pueblo, la misma que deberá seguir la modalidad del procedimiento escogida por la Junta de Portavoces. Esta última, no obstante, tiene la posibilidad de optar por una modalidad ordinaria o especial del procedimiento.

Respecto a ello, se tiene que por un lado la modalidad ordinaria está compuesta por las siguientes etapas: <sup>13</sup>

- En primer lugar, tenemos la etapa de selección, según la cual, la Comisión escogerá entre 1-5 candidatos a efectos de declararlos aptos para el proceso.
- En segundo lugar, tenemos la etapa de publicación, que implica publicar, por un lado, la convocatoria para la presentación de propuestas y, por otro lado, la lista de candidatos considerados aptos.

---

<sup>13</sup> Lo señalado en este extremo es la explicación del artículo 3 de la Ley orgánica de la Defensoría del Pueblo

- En tercer lugar, tenemos la etapa de tachas, consecuencia de la etapa anterior, ya que mediante la publicación se faculta la interposición de estas. Esta parte del procedimiento *“tiene por finalidad que la ciudadanía exponga causales de hecho y derecho que harían inválida la postulación de un candidato”*. (García, 2005, 68)
- Finalmente, tenemos la etapa de presentación de propuestas y elección, mediante la cual, se reciben las propuestas presentadas por los candidatos y se convoca al Pleno en un tiempo no inferior a 7 días para que escoja al Defensor del Pueblo.<sup>14</sup>

Por otro lado, respecto a la modalidad especial para la designación del Defensor se tiene lo siguiente:

- En primer lugar, se establece una etapa de selección, según la cual, la Comisión deberá seleccionar entre 1-5 candidatos con la finalidad de declararlos aptos para el proceso. Posteriormente a ello, y a diferencia de lo que procedía en la modalidad anterior, se deberá realizar una convocatoria a los postulantes declarados aptos a través de invitaciones.

La Ley Orgánica no señala nada respecto a una etapa de publicidad en esta modalidad, condición que es la que finalmente facultaría la incorporación de una etapa de tachas. No obstante ello, sí se pronuncia sobre la etapa de presentación de propuestas, en función a la cual, se señala lo siguiente:

- Semejante a lo regulado en la modalidad anterior, la Ley Orgánica dispone que la etapa de presentación de propuestas y elección es aquella mediante que se reciben las propuestas presentadas por los candidatos y se convoca al Pleno en un tiempo no inferior a 7 días para que escoja al Defensor del Pueblo.

Tal como ha sido expuesto, la principal diferencia entre las dos modalidades para la designación del Defensor del Pueblo es la existencia de una etapa de publicidad que faculte la aparición de una consecuente etapa de tachas. Estas 2 modalidades, sin embargo, se encuentran reguladas por la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo y son susceptibles de ser escogidas por al Junta de

---

<sup>14</sup> Si no se consigue la mayoría requerida (2/3 miembros del Congreso), la Comisión deberá realizar propuestas durante un plazo máximo de 10 días naturales. Esto último es transversal a cualquiera de las 2 modalidades.



Portavoces para que la Comisión Especial designe al Defensor, de conformidad con la atribución constitucional asignada al Congreso de la República.

#### **5.2.5. Hechos relevantes**

El 31 de mayo de 2022<sup>15</sup>, el Sindicato de Trabajadores de la Defensoría del Pueblo interpuso una demanda de amparo contra el Congreso de la República alegando la vulneración del derecho a la participación política, con la finalidad de cuestionar la validez de las actuaciones parlamentarias durante el procedimiento para escoger al nuevo Defensor del Pueblo. En ese sentido, solicitó que se deje sin efecto el procedimiento de elección del Defensor del Pueblo y se ordene al Congreso el inicio de un procedimiento de elección mediante el que sí se respete los derechos fundamentales y principios constitucionales<sup>16</sup>. Los principales argumentos alegados por la parte demandante son los siguientes:

Por un lado, el Sindicato de trabajadores de la Defensoría del Pueblo señaló que, en el caso concreto, la Junta de Portavoces del Congreso escogió como modalidad para designar al nuevo Defensor el procedimiento especial. Como consecuencia de ello, el Congreso de la República conformó la Comisión Especial con representantes de las 9 bancadas, cumpliéndose con ello el límite de 9 miembros con los que puede integrarse la Comisión – de conformidad con el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.

No obstante lo anterior, el Sindicato advirtió que la presidenta del Congreso, María del Carmen Alva, empezó a sesionar con la Comisión Especial, participando de manera activa, bajo el argumento de que se encontraba en calidad de presidenta supernumeraria de esta.

Por otro lado, la parte demandante sostuvo que se vulneró el derecho a la participación política de los ciudadanos, por cuanto en el procedimiento para la

---

<sup>15</sup> Según el portal web de Consulta de Expedientes Judiciales (CEJ)

<sup>16</sup> Lo expuesto en este extremo del informe tiene como fuente la Resolución N°23, del 21 de abril de 2023, mediante la cual se emitió la sentencia del proceso de amparo Exp. N° 03898-2022-0-1801-JR-DC-03.

designación del Defensor del Pueblo no se había incorporado una etapa de tachas. Aunado a ello, el Sindicato señaló que el debate para la deliberación y la posterior elección del Defensor fue mínimo, en tanto se programó que, en un solo día, se realicen (i) las entrevistas de los candidatos, (ii) la sesión para debatir el resultado final; y (iii) la presentación de la propuesta al Congreso.

Frente a ello, el 21 de junio de 2022<sup>17</sup>, el Congreso de la República contestó lo siguiente:

En primer lugar, el Congreso señaló que, de conformidad con el artículo 161 de la Constitución, es el órgano competente para designar y escoger la modalidad del procedimiento de elección del Defensor del Pueblo. Estando a ello, sostuvo que cumplió con lo dispuesto por las normas para la referida elección y que el Sindicato, mediante la demanda de amparo, estaría solicitando el cumplimiento de requisitos que no han sido regulados para este procedimiento.

Sin perjuicio de ello, el Congreso señaló que, en el caso concreto, los lineamientos y el cronograma del proceso de selección del Defensor sí fueron publicados en los diarios El Peruano y El Comercio, con lo cual, sostuvo, sí se brindó a la sociedad civil la oportunidad de conocer el procedimiento y, en cualquier caso, podían canalizar sus opiniones o críticas a través de los canales que tiene la institución para recibir críticas.

Por otro lado, la parte demandada señaló que la participación de la presidenta del Congreso como presidenta supernumeraria de la Comisión Especial no afectó la de legalidad del procedimiento de selección porque, en primer lugar, su participación fue administrativa, no tenía derecho a voto o poder de decisión; y, en segundo lugar, no se trata de una figura nueva, siendo que es una práctica aceptada en el Congreso que ha dado con anterioridad.

No obstante la cronología expuesta líneas arriba, el mismo día de la interposición de la demanda de amparo, el 31 de mayo de 2022, el Sindicato de trabajadores

---

<sup>17</sup> Según el portal web de Consulta de Expedientes Judiciales (CEJ)

de la Defensoría del Pueblo solicitó una medida cautelar; la misma que fue concedida mediante Resolución N°01 el 08 de junio de 2022<sup>18</sup>.

A través de la referida resolución, el poder judicial ordenó, en primer lugar, que el procedimiento de elección del Defensor del Pueblo sea suspendido provisionalmente hasta que se culmine la tramitación del proceso de amparo; y, en segundo lugar, dispuso que la ejecución de la medida se realice de forma inmediata.

#### **5.2.6. Análisis del caso concreto**

Conforme ha sido desarrollado en el capítulo 01 del presente Informe, el problema principal supone identificar si el Poder Judicial ha menoscabado las atribuciones exclusivas del Congreso de la República mediante la emisión de resoluciones judiciales en tres procesos de amparo. Este extremo del análisis, sin embargo, es respecto al proceso de amparo iniciado por el Sindicato de trabajadores de la Defensoría del Pueblo contra el Congreso de la República.

En ese sentido, corresponde identificar, en concreto, si a través de lo resuelto en los expedientes 03898-2022-0-1801-JR-DC-03 (proceso de amparo principal y cautelar), el Poder Judicial ha menoscabado las atribuciones exclusivas del Congreso de la República para designar al Defensor del Pueblo.

Estando a ello, importa advertir que, si bien es atribución constitucional del Congreso designar y escoger la modalidad del proceso de elección del Defensor del Pueblo, no considero que nos encontremos frente a una cuestión política no justiciable.

Sostengo el párrafo precedente alegando que, no obstante encontrarnos frente a actos de contenido y efectos políticos, en el presente caso se ha afectado el derecho de participación política, al no regularse una etapa de tachas en la

---

<sup>18</sup> Esta información tiene como fuente el portal web de Consulta de Expedientes Judiciales (CEJ), en el que se encuentran publicadas las resoluciones del proceso, entre ellas, la Resolución N°01 mediante la que se concede la medida cautelar.

modalidad especial para la elección del Defensor. Esto último es lo que facultaría, en atención del sistema de frenos y contrapesos, el control judicial del acto parlamentario.

No obstante lo anterior, el procedimiento de designación del Defensor fue desarrollado conforme a lo establecido por la ley orgánica que lo regula. En ese sentido, si bien identifico la vulneración de derechos fundamentales y sostengo – en consecuencia- la posibilidad del control judicial, esto no se desprende de la elección de la modalidad del procedimiento por la Junta de Portavoces, sino de la modalidad misma; es decir, de su regulación.

En razón a ello, sí considero que el poder judicial ha menoscabado atribuciones exclusivas del Congreso de la República, pero no por encontrarnos frente a *political questions*, sino porque, pese a que nos encontramos frente a un escenario susceptible de control judicial, el poder judicial ha incorporado exigencias no reguladas por la Ley Orgánica para el procedimiento de selección en modalidad especial. A continuación se desarrollarán mayores detalles.

#### **5.2.7. Proceso de amparo**

El proceso de amparo es un proceso constitucional de tutela de derechos regulado por el artículo 200,2 de la Constitución Política. Este instrumento jurídico procede contra el hecho u omisión de cualquier funcionario, autoridad o persona que afecte derechos constitucionales diferentes a los tutelados por el habeas corpus y habeas data.

Los derechos tutelados a través de este proceso, de conformidad con la tesis amplia adoptada por nuestro sistema (Abad, 2008, 224), son todos los derechos constitucionales, independientemente a su ubicación y denominación (fundamentales, económicos y sociales, políticos).

Son también tutelados, mediante este proceso, el conjunto de derechos que deriva de la interpretación de la cláusula abierta contenida en el artículo 3 y el artículo 44,28 de la Constitución - denominados también derechos implícitos, que derivan de la dignidad de la persona, pero no se encuentran positivizados.

De conformidad con el artículo 39 de la Constitución, el sujeto legitimado para interponer la demanda de amparo es la persona afectada con el acto u omisión. En el caso concreto, quien interpuso la demanda fue el Sindicato de trabajadores de la Defensoría del Pueblo y el derecho que alega es el de participación política en el procedimiento de elección del Defensor del Pueblo. En este caso se trata de un interés difuso, cuya titularidad corresponde a sujetos indeterminados – que le alcanza a los demandantes.

El Sindicato solicitó la incorporación de una etapa de tachas a un procedimiento especial regulado por Ley Orgánica que no la comprende (etapa que, como se ha expuesto, es lo que lo diferencia de la otra modalidad). En ese sentido, lo que, en otras palabras, ha requerido la parte demandante es la inaplicación de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.

Es claro que no encontramos frente a una norma inconstitucional, cuyo problema empieza en su regulación, no en su aplicación.

#### **5.2.8. Proceso de Inconstitucionalidad**

El proceso de inconstitucionalidad un proceso constitucional orgánico regulado por el artículo 200,4 de la Constitución Política. Este instrumento jurídico procede contra normas con rango de ley que vulneren o transgredan los preceptos constitucionales en la forma o en el fondo. (García y Gómez Sánchez, 2009, 81)

El proceso de inconstitucionalidad tiene principalmente 2 dimensiones: dimensión objetiva y dimensión subjetiva. La primera de ellas responde a la naturaleza del control abstracto que se realiza sobre la norma cuestionada, cuya finalidad es expulsarla del ordenamiento por contravenir la Constitución. La segunda dimensión, por su parte, hace referencia a la vigencia efectiva de los derechos constitucionales. Según la dimensión subjetiva de este mecanismo de control, *“el Tribunal Constitucional puede valorar la constitucionalidad de los actos concretos realizados al amparo de la norma legal impugnada”* (como se citó en García y Gómez Sánchez, 2009, 84)

Estando a ello, siendo que la afectación en el caso concreto viene dada por la regulación en sí misma, considero que la vía idónea para cuestionarla debió ser el proceso de inconstitucionalidad. En este extremo, es menester mencionar que

las atribuciones para la elección de la modalidad de designación del Defensor del Pueblo han sido dadas a través de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo. Esta regulación, sin embargo, es claramente inconstitucional por excluir en la composición del procedimiento especial una etapa de tachas que permita el desarrollo del derecho a la participación política. No suficiente con ello, es claro también que se vulnera el principio de razonabilidad, transparencia y debido proceso, tutelados todos ellos por la Constitución Política.

#### **5.2.9. Conclusiones parciales**

El Congreso tiene atribución constitucional para designar y remover al Defensor del Pueblo, de conformidad con el artículo 161 de la Constitución y el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.

El procedimiento de designación del Defensor fue desarrollado conforme a lo establecido por la ley orgánica que lo regula. En ese sentido, si bien identifiqué la vulneración de derechos fundamentales y sostengo – en consecuencia- la posibilidad del control judicial, esto no se desprende de la elección de la modalidad del procedimiento por la Junta de Portavoces, sino de la modalidad misma; es decir, de su regulación.

El poder judicial ha menoscabado atribuciones exclusivas del Congreso de la República, pero no por encontrarnos frente a *political questions*, sino porque, pese a que nos encontramos frente a un escenario susceptible de control judicial, el poder judicial ha incorporado exigencias no reguladas por la Ley Orgánica para el procedimiento de selección en modalidad especial.

La afectación en el caso concreto viene dada por la regulación en sí misma; en ese sentido, considero que la vía idónea para cuestionarla debió ser el proceso de inconstitucionalidad.

### **5.3. Capítulo 03**

**Problema principal:** ¿El Poder Judicial ha menoscabado las atribuciones exclusivas del Congreso de la República?

**Problema secundario 03:** Sobre las investigaciones parlamentarias al presidente del JNE ¿A través de lo resuelto en el expediente 00400-2022-0-0401-JR-DC-01, el Poder Judicial ha menoscabado atribuciones exclusivas del Congreso de la República para denunciar constitucionalmente a los altos funcionarios del Estado?

### **Problemas complementarios**

- ✓ ¿El Congreso de la República tiene competencia para tramitar acusaciones constitucionales contra el presidente del Jurado Nacional de Elecciones?
- ✓ ¿Se ha afectado algún derecho constitucional que faculte la intervención del Poder Judicial?
- ✓ ¿Es posible interpretar que el artículo 99° le es aplicable en su condición de magistrado supremo?

#### **5.3.1. Prefacio**

El objeto del presente capítulo es identificar si el Poder Judicial ha menoscabado atribuciones exclusivas del Congreso de la República para denunciar constitucionalmente a al presidente del JNE. Es por ello que, a continuación, se explicará el proceso de elección del defensor del pueblo y la regulación de denuncias constitucionales.

Posteriormente se analizarán los hechos relevantes del proceso de amparo y el contenido del artículo 99 de la Constitución, en el que el Congreso ha fundamentado su atribución.

#### **5.3.2. Jurado Nacional de Elecciones**

El Jurado Nacional de Elecciones es un organismo electoral, cuya primera aparición en nuestro ordenamiento se dio a través del Decreto Ley N°7177 del 26 de mayo de 1931<sup>19</sup>. Actualmente, se encuentra reconocido por la Constitución Política del Perú y sus principales artículos los encontramos en el capítulo XIII del citado cuerpo normativo, referido al Sistema Electoral. Sin perjuicio de ello, está también regulado a través de la Ley N°26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones, del 21 de junio de 1995.

El JNE es un organismo constitucionalmente autónomo que tiene como objeto garantizar el sistema democrático electoral, asegurando el respeto de la voluntad popular. Para ello, sin embargo, es necesario que se realice la composición de su máxima autoridad: el Pleno del JNE.

Al respecto se tiene que, de conformidad con los artículos 179 y 180 de la Constitución, así como los artículos 9 y 10 de la LOJNE, el Pleno del JNE deberá ser compuesto por 5 miembros, entre los que se encuentra el elegido por la Corte Suprema, que es quien presidirá el Pleno y, en consecuencia, el organismo.

Estando a ello, y siendo que la Corte Suprema puede escoger entre magistrados jubilados o en actividad, si se produjese la elección de un magistrado en actividad, el PJ deberá concederle una licencia de sus funciones como magistrado, porque – de acuerdo con las normas citadas – presidir el JNE es un trabajo a tiempo completo *“incompatible con otra función pública”*. En el caso que motiva el presente análisis, la Corte Suprema escogió a, el entonces juez supremo, Jorge Luis Salas Arenas para presidir el organismo durante el período electoral 2020-2024.

Lo expuesto previamente es un hecho relevante a efectos de resolver los problemas jurídicos de este capítulo; sin embargo, resulta también necesario abordar el tema de las denuncias constitucionales en el marco del juicio y

---

<sup>19</sup> Este Decreto Ley fue derogado en 1939 por el artículo 96 de la Ley N°8901 y el artículo 205 de la Ley N°8932; para finalmente ser excluido del ordenamiento mediante Ley N°29477 del 18 de diciembre de 2009.



antejuicio político, por cuando representan elementos importantes en del petitorio competencial.

### **5.3.3. Juicio y Antejuicio Político**

Tal como se expuso en el Capítulo N°01, en el caso peruano nos encontramos frente a un Estado Constitucional de Derecho que tiene entre sus presupuestos esenciales el respeto del principio de separación de poderes, cuya manifestación se da a través de 4 elementos básicos entre los que se encuentra el sistema de frenos y contrapesos. Este último – reitero – supone la creación e implementación de mecanismos específicos de control entre los poderes del Estado, lo que – en este caso – justifica las figuras del juicio y antejuicio políticos.

En concreto, cuando hablamos del antejuicio y juicio políticos nos referimos a dos procedimientos de acusación constitucional a cargo del Congreso de la República contra los altos funcionarios del Estado, cuyo reconocimiento constitucional se dio a través de los artículos 99° y 100° (primer párrafo), respectivamente. Estos dos procedimientos han sido desarrollados por el artículo 89 del Reglamento del Congreso y por el TC, mediante la STC Exp. N°006-2003-AI/TC, en razón a los cuales se tiene lo siguiente:

El antejuicio político es un procedimiento a través del cual el Congreso de la República denuncia constitucionalmente a un alto funcionario – frente a Subcomisión de Acusaciones Constitucionales – por la presunta comisión de un delito funcional. La finalidad del referido procedimiento es mitigar el riesgo de la interrupción funcional que supone la realización de investigaciones fiscales en el marco del control jurisdiccional, razón por la cual, durante todo ese período solo puede ser investigado por el PL.

En atención a lo expuesto, el Congreso debe determinar la existencia de (i) verosimilitud de los hechos y (ii) la correspondiente subsunción de estos a un tipo penal. Solo superadas estas dos etapas y siendo que, por ejemplo, se ha determinado de manera afirmativa la verosimilitud y la subsunción, el Congreso deberá poner al funcionario a disposición de la jurisdicción penal.

El juicio político, por su parte, no tiene como objetivo investigar la presunta comisión de un delito para posteriormente denunciarlo ante el PJ, sino acusar, procesar y eventualmente sancionar a los funcionarios por infracciones constitucionales de índole política.

Estando a ello y siendo que el caso concreto versa sobre acusaciones constitucionales contra el presidente del JNE, es menester señalar que tanto el antejuicio como el juicio político son procedimientos que se aplican a los funcionarios mencionados taxativamente en el artículo 99° de la CPP (Eguiguren, 2008, 122). A diferencia de lo regulado en la Constitución Política de 1979 mediante el artículo 183°, la lista de funcionarios a quienes se aplica estos procedimientos no puede ser ampliada legalmente.

Lo expuesto es relevante a efectos del presente análisis, en tanto el presidente del JNE no es uno de los funcionarios comprendidos en el artículo 99° de la CPP, pese a lo cual el Congreso presentó denuncias constitucionales en su contra. Esto último fue lo que motivó a que Jorge Luis Salas Arenas interpusiera una demanda de amparo contra el PL que finalmente fue declarada fundada. Frente a esa decisión, sin embargo, el Congreso inició un proceso competencial – materia de este informe-, alegando que las denuncias interpuestas forman parte de su atribución constitucional y que el PJ la estaría menoscabando al pronunciarse a través del proceso de amparo. Pero, ¿qué fue lo que se discutió en el proceso de tutela de derechos? y ¿por qué el Congreso alega tener atribuciones constitucionales?

#### **5.3.4. Hechos relevantes**

Mediante Resolución N°01, del 10 de junio de 2022, se admitió a trámite la demanda de amparo interpuesta por el presidente del JNE contra el Congreso de la República. A través de la referida demanda, Jorge Luis Salas Arenas solicitó el cese de la amenaza de sus derechos al ejercicio pleno de la función pública y a la independencia funcional, alegando la comisión de actos inconstitucionales materializados en la admisión a trámite de denuncias

constitucionales en su contra, pese a que el Congreso de la República carecía de competencia para ello.

El demandante señaló que fueron tres las denuncias constitucionales que se le interpusieron: (i) la N°229/2021-2026 por supuesta infracción constitucional debido al dictado de la Resolución N°0907-2021-JNE; (ii) la N° 107/2021-2016 presentada por Luis Carlos Arce Córdova; y, (iii) la N° 267/2021-2026 presentada por Carlos Enrique Calderón Carvajal.<sup>20</sup>

La denuncia N°229/2021-2026 fue interpuesta por Ruth Hildebrandt Pinedo, congresista por el partido Alianza por el Progreso, alegando que con la emisión de la Resolución N°0907-2021-JNE se vulneró el artículo 39 de la CPP y el artículo 376 del Código Penal. Mediante la referida resolución se había establecido *“que las organizaciones políticas inscritas debían solicitar la inscripción de su padrón de afiliados en conjunto en un solo momento”*. Esto último, a criterio de la denunciante, atentaría contra los fines de la función pública (art. 39°) y supondría la comisión del delito de abuso de autoridad por parte del presidente del JNE.

La denuncia N° 107/2021-2016 fue interpuesta por Luis Carlos Arce Córdova – quien el 29 de julio de 2020 fue designado como representante del Ministerio Público para el Pleno del JNE – alegando que con la emisión de la Resolución N°66-2021-P/JNE se vulneraron los artículos 3, 176, 178, 179 y 180 de la CPP; así como los artículos 361 y 176 del Código Penal. Mediante la referida resolución se había ordenado la suspensión de Arce Córdova como miembro del Pleno del JNE (El Peruano, 2021, 24, 06). Esto último, a criterio del denunciante, atentaría contra la finalidad del sistema electoral y las atribuciones del JNE; y supondría la comisión de los delitos de abuso de autoridad y usurpación de funciones por parte del presidente del JNE. La denuncia N° 267/2021-2026, por su parte, fue interpuesta por Carlos Calderón Carvajal, alegando la presunta vulneración del artículo 51 CPP, sobre supremacía constitucional.

---

<sup>20</sup> La fuente bibliográfica, en este extremo, es la parte considerativa de la Resolución N° 06 del Exp. N°00400-2022-0-0401-JR-DC-01

A la fecha de interposición de la demanda de amparo, la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales del Congreso había admitido a trámite las tres denuncias interpuestas contra el presidente del JNE, siendo que en el caso específico de la denuncia 107 ya se había calificado como procedente (encontrándose pendiente la emisión del informe final).

Estando a ello, el PJ, mediante Resolución N°6, emitió la STC del Exp. N°00400-2022-0-0401-JR-DC-01 con la que resolvió declarar fundada la demanda de amparo y nulo todo lo actuado en el marco de las tres denuncias mencionadas. Asimismo, exhortó al Congreso para que se abstenga de admitir a trámite y procesar denuncias constitucionales contra el presidente del JNE, por cuanto no tiene la atribución para hacerlo – de conformidad con el artículo 99° de la CPP.

Frente a esto último, sin embargo, el PL interpuso la demanda competencial- cuya resolución viene siendo analizada-, sosteniendo que el PJ habría menoscabado su atribución específica de denunciar constitucionalmente a altos funcionarios, entre los que- a su criterio- se encuentra el presidente de JNE. El Congreso fundamentó su postura alegando que el artículo 99° menciona a los magistrados de la Corte Suprema, entre los cuales, y como representante, fue finalmente escogido Jorge Luis Salas Arenas.

### **5.3.5. Análisis del caso concreto**

A efectos de responder a la pregunta sobre si el Poder Judicial ha menoscabado atribuciones exclusivas del Congreso de la República para interponer denuncias constitucionales contra el presidente del JNE – en el marco del proceso competencial- es menester, primero, identificar si el Congreso tiene esa atribución, para, a partir de ello, recién analizar si se trata de una atribución sobre cuestiones políticas o si existe alguna afectación constitucional que faculte la intervención de control jurisdiccional.

El Tribunal Constitucional resolvió que, en el caso concreto, el Congreso de la República tenía la atribución constitucional de denunciar a Jorge Luis Salas

Arenas, por cuanto el artículo 99° de la CPP incluye a los magistrados de la Corte Suprema y él fue escogido en representación de este órgano para presidir el JNE. Asimismo, sostuvo que, si bien se trataban de cuestiones políticas, era posible que el PJ se pronuncie sobre la presunta afectación de los derechos alegados; no obstante, no se pronunció sobre ello y el amparo se resolvió *suplantando* la atribución del Congreso al señalar que las denuncias constitucionales no procedían por falta de facultades.

Al respecto recordemos que – conforme a lo indicado en el capítulo 01 – el proceso competencial tiene 2 elementos básicos: el elemento subjetivo y el objetivo. El elemento subjetivo implica que los sujetos procesales tengan legitimidad para obrar, mientras que el elemento objetivo exige que las atribuciones en conflicto sean asignadas por la Constitución o la Ley orgánica.

En el caso concreto, no considero que se hayan cumplido los elementos anteriormente expuestos por cuanto el artículo 99° de la CPP no incluye al presidente del JNE como funcionario susceptible de ser denunciado constitucionalmente por el Congreso, como se muestra a continuación:

*“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.”*

A diferencia de su antecedente - el art. 183° de la CPP 1979<sup>21</sup> -, el artículo 99° no contempla la posibilidad de ampliar, a través de leyes, la lista de funcionarios

---

<sup>21</sup> *“Artículo 183.- Corresponde a la Cámara de Diputados acusar ante el Senado al Presidente de la República, a los miembros de ambas Cámaras, a los Ministros de Estado, a los miembros de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal de Garantías Constitucionales y a los altos funcionarios de la República que señala la ley, por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones, aunque hayan cesado en estas.”*

susceptibles de ser denunciados constitucionalmente; y siendo que el presidente del JNE no se encuentra reconocido en ella, es claro que el Congreso no cumple con el elemento objetivo para demandar constitucionalmente al PJ.

Al respecto se tiene que, no obstante lo anterior, mediante la resolución materia de estudio el TC ha sostenido que debe interpretarse como atribución del Congreso la posibilidad de denunciar constitucionalmente al presidente del JNE por cuanto representa a la Corte Suprema.

Frente a ello, importa reiterar que: (i) de conformidad con el artículo 15° de la LOJNE, presidir el pleno del JNE es un cargo incompatible con cualquier otra función pública (incluida la de ser magistrado de la Corte Suprema); (ii) como consecuencia de ello, y siendo que Jorge Luis Salas Arenas fue elegido entre los magistrados en actividad, la Corte Suprema le concedió una licencia, de acuerdo al artículo 10° del citado cuerpo normativo.

En ese sentido, no considero razonable sostener que el presidente del JNE pueda ser denunciado constitucionalmente por *representar* a un órgano – la Corte Suprema - cuyas funciones no se encuentra ejerciendo, porque las infracciones susceptibles de ser denunciadas son aquellas realizadas durante el ejercicio de las funciones del alto funcionario.

Estando a ello, y siendo que el elemento subjetivo supone que la demanda sea interpuesta por el órgano cuya atribución haya sido *menoscabada*, el Congreso no solo incumple con el elemento objetivo, sino que, además – y en consecuencia –, carece de legitimidad para iniciar el proceso competencial (elemento subjetivo).

#### **5.3.6. Conclusiones parciales**

El PJ no ha menoscabado atribuciones constitucionales del Congreso para denunciar al presidente del JNE, porque el Congreso carece de esa atribución.

Presidir el pleno del JNE es un cargo incompatible con cualquier otra función pública (incluida la de ser magistrado de la Corte Suprema); como consecuencia de ello, y siendo que Jorge Luis Salas Arenas fue elegido entre los magistrados en actividad, la Corte Suprema le concedió una licencia.

No considero razonable sostener que el presidente del JNE pueda ser denunciado constitucionalmente por *representar* a un órgano – la Corte Suprema - cuyas funciones no se encuentra ejerciendo, porque las infracciones susceptibles de ser denunciadas son aquellas realizadas durante el ejercicio de las funciones del alto funcionario.

Al no tener la atribución constitucional, respecto a los requisitos del proceso competencial, el Congreso no solo incumple con el elemento objetivo, sino que, además – y en consecuencia –, carece de legitimidad para iniciar el proceso competencial (elemento subjetivo).

#### **5.4. Capítulo 04**

**Problema principal:** ¿El Poder Judicial ha menoscabado las atribuciones exclusivas del Congreso de la República?

**Problema secundario 04:** Respecto a la SUNEDU ¿A través de los resuelto en el expediente 00893-2022-0-1801-JRDC-02, el Poder Judicial ha menoscabado atribuciones exclusivas del Congreso de la República para producir normas?

#### **Problemas complementarios**

- ✓ ¿El Congreso de la República tiene atribuciones de producción normativa?
- ✓ ¿Es posible declarar la procedencia de un amparo contra proyectos de ley?

##### **5.4.1. Prefacio**

El presente capítulo tiene como objetivo identificar si el Poder Judicial ha menoscabado atribuciones exclusivas del Congreso de la República para

producir normas, razón por la cual se explicará el proceso de producción normativa y hechos relevante del proceso de amparo a efectos de subsumirlos. Finalmente se abordará el tema de la amenaza inminente y la posibilidad de que los proyectos normativos generen amenaza de los derechos.

#### **5.4.2. Hechos relevantes**

Como parte del procedimiento de producción normativa, entre los meses de noviembre y diciembre del año 2021, se presentaron los Proyectos de Ley (i) 697/2021-CR, (ii) 862/2021-CR y (iii) 908/2021-CR<sup>22</sup>. El primero de ellos – PL 697/2021-CR – fue interpuesto por Renovación Popular el 11 de noviembre de 2021 y tuvo como finalidad la modificación de los artículos 1, 12, 17 y 20 de la Ley N° 30220, Ley Universitaria.

Al respecto, se tiene que los mencionados artículos regulaban temas referidos al (art.1) objeto de la ley universitaria, (art.12) la creación de SUNEDU, (art.17) la conformación y elección del Consejo Directivo, y (art.20) lo relativo al superintendente de la SUNEDU. En adición a ello se propuso incorporar 3 Disposiciones Complementarias relativas a la designación de los integrantes del Consejo Directivo, el funcionamiento del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE) y una derogación.

Por su parte, el Proyecto de Ley 862/2021-CR fue interpuesto por el mismo grupo parlamentario el 26 de noviembre de 2021 y tuvo como objeto la modificación del artículo 17 de la Ley Universitaria, en el extremo referido a los años y tipo de experiencia requerida para los miembros del Consejo Directivo.

Finalmente, el Proyecto de Ley 908/2021-CR, al igual que los otros dos proyectos, fue presentado por Renovación Popular, el 7 de diciembre de 2021. Mediante esta iniciativa se pretendía modificar los artículos 1, 15 y 17 de la Ley Universitaria, referidos al objeto de la norma, las funciones de SUNEDU y la conformación del Consejo Directivo; respectivamente. Asimismo, se propuso

---

<sup>22</sup> La fuente de información de lo expuesto en este extremo es el Dictamen de los Proyectos de Ley acumulados. [https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2022/02/Dictamen-697-2021-CR\\_LP.pdf](https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2022/02/Dictamen-697-2021-CR_LP.pdf)



incorporar una Disposición Complementaria relativa al funcionamiento del SINEACE.

Estando a lo expuesto, la Comisión de Educación, Juventud y Deporte del Congreso dispuso la acumulación de los 3 proyectos en un solo Dictamen que fue aprobado el 1 de febrero de 2022. Frente a ello, el 07 de febrero de 2022, la SUNEDU interpuso una demanda de amparo alegando la amenaza cierta e inminente del derecho a la educación, la cosa juzgada y la independencia, la misma que fue declarada fundada mediante Resolución N°16 del 19 de julio de 2022 – fecha en la que el proyecto ya había sido aprobado mediante por el Congreso Dictamen por insistencia . De ahí que el PJ declarara la nulidad del procedimiento de producción normativa orientado a la modificación de la Ley Universitaria.

Esto último fue lo que motivó al Congreso de la República para iniciar el proceso competencial cuya sentencia viene siendo analizada en este Informe. Este extremo de la demanda fue declarado fundado por el Tribunal Constitucional, al sostener que no era posible inferir la amenaza de un derecho fundamental producto de una iniciativa legislativa que forma parte de la función normativa del Congreso.

#### **5.4.3. Función legislativa**

De conformidad con lo resulto por el Tribunal Constitucional en la sentencia sujeta a análisis, no es posible que durante el proceso de formación normativa se pueda producir la amenaza de un derecho fundamental. Sin embargo, considero que a efectos de cuestionar esta premisa es importante, primero, comprender el proceso de creación de normas, como a continuación se muestra:

La función legislativa conferida constitucionalmente al Congreso – como una de sus principales atribuciones - implica no solo crear leyes y resoluciones legislativas, sino también interpretarlas, modificarlas o derogarlas; conforme consta en el artículo 102,1° de la CPP<sup>23</sup>. Sin perjuicio de ello, en el presente

---

<sup>23</sup> La regulación actual es semejante a las contempladas en las 11 Constituciones Políticas anteriores a la de 1993. (Amprimo, 2015, 174)

análisis nos centraremos en el extremo referido al proceso de creación de normas.

De conformidad con el artículo 73° del RC, el proceso de creación de normas comprende, como mínimo, 6 etapas: (i) Iniciativa legislativa, (ii) estudios en comisiones, (iii) publicación de dictámenes, (iv) debate en el Pleno, (v) aprobación por doble votación y (vi) promulgación. A continuación, se explicará brevemente cada una de ellas<sup>24</sup>:

En primer lugar, la etapa referida a iniciativa legislativa supone la acción de presentar ante el Congreso un proyecto normativo en cumplimiento de los requisitos contenidos en el artículo 75° y 76° RC: exposición de motivos, antecedentes legislativos, análisis costos-beneficio, entre otros. Solo si se acreditó el cumplimiento de los requisitos, el proyecto es remitido a la Oficialía Mayor para registrarlo y ordenar su publicación en el Portal web del Congreso bajo la asignación de un número, como en este caso ha sido 697/2021-CR, 862/2021-CR y 908/2021-CR.

En segundo lugar, y de conformidad con el artículo 77 RC, el Oficial Mayor remite el proyecto a una o más Comisiones especializadas para su estudio. En esta etapa, las Comisiones evalúan la posibilidad de acumular iniciativas legislativas sobre la misma materia, a efectos de estudiarlas de manera integral (Robinson, 2012, 42) – como sucedió con los 3 proyectos de ley que pretendían la modificación de la Ley Universitaria. En tercer lugar, con posterioridad al estudio del proyecto, la Comisión que propone su aprobación emite un Dictamen para su correspondiente publicación - sin la que no será posible su debate en el Pleno (Artículo 78 RC).

En cuarto lugar, el Dictamen es debatido en el Pleno, en cuyo momento se podrán realizar aportes y modificaciones. En quinto lugar, se realiza ordinariamente la aprobación del Dictamen en doble votación, para que

---

<sup>24</sup> Cada una de las etapas que se ha mencionado será abordada desde la perspectiva del procedimiento legislativo ordinario, regulado entre los artículos 73° y 80° del RC.

posteriormente se redacte la autógrafa a ser remitida al Presidente de la República (Artículo 78 RC). En esta etapa es posible que el Presidente de la República realice observaciones a la autógrafa, frente a las cuales la Comisión podrá emitir Dictamen de allanamiento, de insistencia o un Nuevo proyecto (Artículo 79 RC).

Finalmente, si el Presidente de la República no tiene observaciones podrá promulgar la ley aprobada. Sin perjuicio de lo cual, podrá hacerlo también el Presidente del Congreso, cuando se haya emitido Dictamen de allanamiento o de insistencia (Art. 80 RC).

Lo expuesto hasta el momento recoge, en síntesis, las principales etapas del proceso de creación de normas. Esto último es importante, en tanto representa la atribución constitucional cuyo menoscabo es reclamado en el proceso competencial iniciado por el PL y porque, en función al mismo, el Tribunal Constitucional ha señalado no poder fundamentar o inferir la amenaza de un derecho. De hecho, en esa misma línea argumentó la defensa del Congreso, alegando la imposibilidad de interponer una demanda de amparo contra iniciativas legislativas.

#### **5.4.4. Amparo contra iniciativas legislativas**

Como se mencionó en el capítulo 2 del presente Informe, y de conformidad con el artículo 200,2 CPP, el proceso de amparo procede *“contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los demás derechos reconocidos por la Constitución”*. En el caso concreto no es posible alegar la vulneración de un derecho fundamental por cuanto se trata de proyectos normativos cuya vigencia aún no se ha dado, pero esa situación no obsta para que pueda producirse la amenaza de un derecho, escenario también tutelado por el proceso de amparo.

A la fecha, no existe una proscripción legal para la admisión de amparos contra proyectos normativos. En ese sentido, y a efectos de optar por una interpretación

*pro-derechos* humanos, considero que es posible resolver amparos contra iniciativas legislativas en determinados escenarios: cuando exista amenaza de derechos.

En la sentencia del proceso competencial, objeto de este Informe, el Tribunal Constitucional sostuvo que *“el debate de un proyecto de ley, per sé, no amenaza ni vulnera derechos fundamentales”* (Fundamento 130), premisa que comparto por cuanto es necesario analizar caso por caso para evitar la obstaculización de cualquier proceso de producción normativa.

En nuestra jurisprudencia, han existido diversos procesos de amparo contra iniciativas legislativas sobre los que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado y en cuya mayoría ha declarado la inexistencia de amenaza cierta e inminente. No obstante, de ello no se puede concluir que se trate de una cuestión determinante. La razón por la cual el TC ha sostenido la inexistencia de amenaza es porque el proceso de producción normativa es uno compuesto por varias etapas que en sí mismas no garantizan la emisión de una norma y, en consecuencia, su efectividad (STC 4057-2004-AA/TC). Sin embargo, no todos los casos son iguales y, considero, este es manifestación de ello.

Para que se produzca la amenaza de un derecho constitucional, esta deber ser cierta e inminente: *“Para que sea considerada cierta, la amenaza debe estar fundada en hechos reales, y no imaginarios, y ser de inminente realización, esto es, que el perjuicio ocurra en un futuro inmediato, y no en uno remoto.”* (STC 00091-2004-AA)

En ese sentido, si nos encontramos frente a un proyecto normativo en etapa de iniciativa legislativa o estudio de comisiones, es innegable que la posterior emisión de una norma es una posibilidad remota. No obstante, si por ejemplo nos encontramos en la etapa en la que se ha emitido un Dictamen de aprobación por insistencia (como ha sucedido en este caso) la afectación del derecho invocado se encuentra en un futuro inmediato ya que la única actividad pendiente para concluir el proceso de producción normativa sería la promulgación de la norma.

Estando a lo expuesto, es clara la posibilidad de amenazar derechos fundamentales a través de proyectos normativos - escenario tutelado por el proceso de amparo -, sin perjuicio de lo cual añadiría a la inminencia el requisito de la *autoaplicabilidad*, exigido en los amparos contra normas. La norma autoaplicativa es aquella cuyos efectos no se encuentran condicionados a un acto posterior a su entrada en vigor (STC 01893-2009-PA/TC).

#### **5.4.5. Análisis del caso concreto**

El Congreso de la República interpuso demanda competencial contra el PJ por el presunto menoscabo de su función legislativa, solicitando la nulidad del proceso de amparo sobre el que se ha hecho referencia previamente. El PL sostuvo su pretensión, alegando que tiene la atribución constitucional para crear normas (artículo 102 CPP) y señalando la imposibilidad de cuestionar ese procedimiento jurisdiccionalmente, por tratarse de una iniciativa sin efectos jurídicos.

Frente a ello, el PJ ha señalado que, si bien como regla no proceden las demandas de amparo contra iniciativas legislativas, en el caso concreto nos encontramos en un escenario de excepción por producirse la amenaza inminente de los derechos fundamentales alegados. Por parte, el Tribunal Constitucional resolvió declarar fundada la demanda, en línea de lo expuesto por el Congreso de la República.

Respecto a los requisitos exigidos para la procedencia del proceso competencial es claro que nos encontramos en un escenario en el que ambos se han cumplido: el conflicto se ha dado entre dos poderes del Estado legitimados para estar en este proceso (elemento subjetivo); y, el mismo tiene como objeto acreditar el menoscabo de una atribución conferida constitucionalmente al Congreso mediante el artículo 102,1° CPP (elemento objetivo).

Estando a lo expuesto, si bien el procedimiento de producción normativa es una atribución exclusiva del congreso – conforme a lo señalado con anterioridad – es

susceptible de ser cuestionado judicialmente ante la afectación o amenaza de un derecho fundamental, como en este caso representa el derecho a la educación.

En ese sentido, frente al argumento según el cual es imposible inferir la amenaza de un derecho producto de un procedimiento normativo, es claro que sostengo lo contrario y lo fundamento en el hecho de que todos los casos son diferentes. Como se estableció previamente, la función legislativa contiene una serie de etapas y dependerá en cuál nos encontremos y frente a qué tipo de norma para poder concluir si se puede producir una amenaza inminente.

En el caso concreto, a la fecha de la emisión de la sentencia del proceso de amparo, el proyecto normativo cuestionado no solo había sido aprobado por doble votación, sino que, pese a las observaciones del Presidente de la República, la Comisión había emitido un Dictamen por insistencia, con lo cual solo quedaba pendiente la promulgación de la ley modificatoria – hoy, Ley N°31520. Aunado a ello, se trataba de una disposición autoaplicativa, prueba de ello es que viene siendo aplicada desde su entrada en vigencia, sin condicionamiento alguno.

Sin perjuicio de lo anterior es menester señalar que uno de los argumentos alegados por el Congreso en el marco del proceso competencial fue que la demanda de amparo debió declararse improcedente, por cuanto existe una disposición en el NCPD (artículo 7,6) según la cual no procederán los procesos constitucionales *“si se trata de conflictos constitucionales surgidos entre los poderes del Estado o entidades de la administración pública”*.

Al respecto, y de conformidad con lo establecido por el TC en STC 2118-2007-AA, el artículo 7.6 NCPD tiene como finalidad evitar el uso inadecuado de las vías procedimentales. Es decir, que se utilice el amparo cuando se quiere cuestionar atribuciones o competencias de otro órgano, *“conflictos de derecho público interno”*. Las entidades del Estado no son titulares de derechos fundamentales, lo que poseen son atribuciones o competencias. Estando a ello, lo que sí será posible, por ejemplo, es que, en el caso de intereses difusos, las

entidades del Estado inicien procesos constitucionales como representantes de estos. (como se citó en Velásquez, 2023 ,222).

En ese sentido, si bien la SUNEDU es un organismo adscrito al Ministerio de Educación, no interpuso la demanda de amparo bajo la lógica de ser titular de los derechos invocados, sino por tratarse de la amenaza de intereses difusos.

#### **5.4.6. Conclusiones parciales**

Es posible resolver amparos contra iniciativas legislativas en determinados escenarios: cuando exista amenaza de derechos. Si nos encontramos frente a un proyecto normativo en etapa de iniciativa legislativa o estudio de comisiones, es innegable que la posterior emisión de una norma es una posibilidad remota. No obstante, si por ejemplo nos encontramos en la etapa en la que se ha emitido un Dictamen de aprobación por insistencia (como ha sucedido en este caso) la afectación del derecho invocado se encuentra en un futuro inmediato ya que la única actividad pendiente para concluir el proceso de producción normativa sería la promulgación de la norma.

En el caso concreto, a la fecha de la emisión de la sentencia del proceso de amparo, el proyecto normativo cuestionado no solo había sido aprobado por doble votación, sino que, pese a las observaciones del Presidente de la República, la Comisión había emitido un Dictamen por insistencia, con lo cual solo quedaba pendiente la promulgación de la ley modificatoria – hoy, Ley N°31520. Aunado a ello, se trataba de una disposición autoaplicativa, prueba de ello es que viene siendo aplicada desde su entrada en vigencia, sin condicionamiento alguno.

El Poder Judicial no ha menoscabado las atribuciones exclusivas del Congreso de la República para producir normas, ya que el control judicial ha sido facultado por la amenaza inminente generada por el proyecto normativo que pretendía modificar la Ley Universitaria.

## **VI. CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES**

El poder judicial ha menoscabado atribuciones exclusivas del Congreso de la República, pero no por encontrarnos frente a *political questions*, sino porque, pese a que nos encontramos frente a un escenario susceptible de control judicial, el poder judicial ha incorporado exigencias no reguladas por la Ley Orgánica para el procedimiento de selección en modalidad especial.

El procedimiento de designación del Defensor fue desarrollado conforme a lo establecido por la ley orgánica que lo regula. En ese sentido, si bien identifico la vulneración de derechos fundamentales y sostengo – en consecuencia- la posibilidad del control judicial, esto no se desprende de la elección de la modalidad del procedimiento por la Junta de Portavoces, sino de la modalidad misma; es decir, de su regulación.

El Poder Judicial no ha menoscabado atribuciones constitucionales del Congreso para denunciar al presidente del JNE, porque el Congreso carece de esa atribución.

En el caso del JNE, respecto a los requisitos del proceso competencial se tiene que el Congreso no solo incumple con el elemento objetivo por no poseer la atribución, sino que, además – y en consecuencia –, carece de legitimidad para iniciar el proceso competencial (elemento subjetivo).

El Poder Judicial no ha menoscabado las atribuciones exclusivas del Congreso de la República para producir normas, ya que el control judicial ha sido facultado por la amenaza inminente generada por el proyecto normativo que pretendía modificar la Ley Universitaria.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Abad, S. (2010). La Defensoría del Pueblo. La experiencia peruana. Teoría y Realidad Constitucional. (26) 481-510.



- Amprimo, N. (2015). Artículo 102, atribuciones del Congreso. En Gutiérrez, W. La Constitución comentada artículo por artículo. Gaceta Jurídica.
- Bonilla-Maldonado, D. (2015). La arquitectura conceptual del principio de separación de poderes. *Vnersitas* 131 (231-276). <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.vj131.acps>
- Dermizaky, P. (2000). Estado de Derecho y Buen Gobierno. *Ius Et Praxis*, 6 (2), 145-151.
- Eguiguren, F. (2008). Antejudio y juicio político en el Perú. Pensamiento constitucional. *Pensamiento Constitucional*, 13, 112-162. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/1963/1895>
- El Peruano (2021, 24, 06). Presidente del JNE suspende a Luis Arce y pide a Fiscalía nombrar representante. <https://elperuano.pe/noticia/123312-urgente-presidente-del-jne-suspende-a-luis-arce-y-pide-a-fiscalia-nombrar-representante>
- Espinosa-Saldaña, E. (2013). Balance a veinte años de vigencia de la Carta de 1993: Notas sobre el papel del Tribunal Constitucional peruano en la constitucionalización del derecho y la política, y sus repercusiones. *Pensamiento Constitucional*. (18), 180.
- García, F. y Gómez Sánchez, F. (2009). Proceso de Inconstitucionalidad. Grijley.
- García, V. (2005). La Defensoría del Pueblo en el Perú. Grijley
- Guastini, R. (1999). Antinomias y Lagunas. En Estudios sobre la interpretación jurídica. UNAM.
- Landa, C. (2000). Justicia Constitucional y Political Questions. *Pensamiento Constitucional* (7), 111-140.
- Robinson, P. (2012). Manual del Proceso Legislativo. Congreso de la República.

Velásquez, R. (2023). Comentarios al artículo 7, causales de improcedencia. En Prado, B. y Zegarra, F. Comentarios al Nuevo Código Procesal Constitucional. Jurista Editores.





## 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 resolutivo 3 del fallo. Finalmente, se aparta del punto resolutivo 4 y de la exhortación realizada en el punto resolutivo 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

Firmado digitalmente por:  
PACHECO ZERGA LUZ IMELDA  
FIR 02860240 hard  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 02/03/2023 18:31:18-0500

Firmado digitalmente por:  
GUTIERREZ TICSE Luis  
Gustavo FAU 20217267618 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 02/03/2023 19:13:02-0500

Firmado digitalmente por:  
DOMINGUEZ HARO Helder FAU  
20217267618 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 03/03/2023 16:42:02-0500

Firmado digitalmente por:  
MONTEAGUDO VALDEZ Manuel  
FAU 20217267618 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 03/03/2023 09:13:30-0500

Firmado digitalmente por:  
OCHOA CARDICH Cesar  
Augusto FAU 20217267618 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 02/03/2023 17:19:57-0500



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 SARAVIA  
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 CONTROVERSI A

#### §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 antejuiicio 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 <sup>(1)</sup>.

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

---

<sup>1</sup> 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 (<sup>2</sup>).

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 (<sup>3</sup>).
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 Lowenstein denomina el sistema de frenos y contrapesos (<sup>4</sup>), pero los

<sup>2</sup> “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.

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

<sup>4</sup> 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

<sup>5</sup> 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 <sup>(6)</sup>.

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” <sup>(7)</sup>.
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

<sup>6</sup> Cámara Villar, op. cit., pp. 409-410.

<sup>7</sup> 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 <sup>(8)</sup>.

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” <sup>(9)</sup>.
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 <sup>(10)</sup>.
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

<sup>8</sup> Alonso García, Enrique. *Op. cit.*, p. 293.

<sup>9</sup> Alonso García, Enrique. *Op. cit.*, p. 295.

<sup>10</sup> 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”<sup>(11)</sup>.

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<sup>(12)</sup>.
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,

<sup>11</sup> Punset, Ramón, *Estudios Parlamentarios*. CEPC. Madrid, 2001. p. 147.

<sup>12</sup> “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) <sup>(13)</sup>.

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 <sup>(14)</sup> 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

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

<sup>14</sup> 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 sobrevinida;
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 <sup>(15)</sup>.
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

<sup>15</sup> 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” <sup>(16)</sup>. 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.

---

<sup>16</sup> <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 <sup>(17)</sup> 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

---

<sup>17</sup> 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 en autos 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 <sup>(18)</sup>. 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

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



Expediente 00003-2022-PCC/TC

haber 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 constitucional<sup>19</sup>. 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”<sup>20</sup>. 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

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> 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



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.<sup>21</sup>

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

<sup>21</sup> 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**