

**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



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

III. FALLO



SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

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

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

B. DEBATE CONSTITUCIONAL

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

B-1. DEMANDA

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

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



- (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



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.



- 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.



- 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



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:



- (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.



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;



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

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

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

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

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

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

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

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



Expediente 00003-2022-PCC/TC

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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



Expediente 00003-2022-PCC/TC

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

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

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

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

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



Expediente 00003-2022-PCC/TC

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

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

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

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

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



Expediente 00003-2022-PCC/TC

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

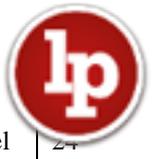
¹⁴ Martínez Elipe, León. *Tratado de Derecho Parlamentario*, Vol. 1. Arazandi. Navarra, 2000. p. 146.



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



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.



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



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



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

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

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



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

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

¹⁶ <https://www.congreso.gob.pe>



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.



§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*.



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.



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



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

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

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



Expediente 00003-2022-PCC/TC

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

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

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

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



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.



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 ⁽¹⁸⁾. Con relación a ello, este Tribunal ha sostenido que:

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

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

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

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



Expediente 00003-2022-PCC/TC

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.



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.



§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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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



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 SARA VIA
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

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

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

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

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

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

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



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

Expediente 00003-2022-PCC/TC

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



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



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

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

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Expediente 00003-2022-PCC/TC

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.



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