



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En sesión de Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 18 de octubre de 2024, los señores magistrados Pacheco Zerga (presidenta), Domínguez Haro (vicepresidente), Morales Saravia, Gutiérrez Ticse, Monteagudo Valdez, Ochoa Cardich y Hernández Chávez, se reunieron a efectos de pronunciarse sobre la demanda que dio origen al Expediente 00004-2024-PCC/TC, promovido por el Congreso de la República contra el Poder Judicial.

Los magistrados Pacheco Zerga (presidenta), Domínguez Haro (vicepresidente), Monteagudo Valdez y Ochoa Cardich votaron por declarar infundada la demanda, conforme lo acreditan los votos adjuntos. No habiendo recibido la Secretaría Relatoría, otros votos, se procede a la publicación de los votos mencionados.

Teniendo en cuenta la votación referida, es de aplicación el numeral 1 del Artículo Primero de la Resolución Administrativa N.º 204-2021-P/TC, publicada en el diario oficial *El Peruano* el sábado 6 de noviembre de 2021, el cual señala que “En los procesos competenciales, cuando no se obtengan cinco votos conformes para dictar sentencia, como lo dispone el artículo 112, primer párrafo del Nuevo Código Procesal Constitucional, se tendrá por infundada la demanda en aplicación de los artículos 111, segundo párrafo, y IX del Título Preliminar del código mencionado”. Por lo que, la demanda del presente expediente se declara **INFUNDADA**.

Los magistrados intervinientes firman en señal de conformidad.

SS.

PACHECO ZERGA
DOMÍNGUEZ HARO
MONTEAGUDO VALDEZ
OCHOA CARDICH



Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital del Tribunal Constitucional. La verificación puede ser efectuada a partir de la fecha de publicación web de la presente resolución. Base legal: Decreto Legislativo N.º 1412, Decreto Supremo N.º 029-2021-PCM y la Directiva N.º 002-2021-PCM/SGTD.

URL: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2024/00004-2024-CC%20Resolucion.pdf>



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

**VOTO SINGULAR DE LA MAGISTRADA
PACHECO ZERGA**

Con el mayor respeto por la posición de mis colegas magistrados, emito el presente voto singular por las siguientes razones:

1. Con fecha 17 de abril de 2024, el Presidente del Congreso de la República interpone demanda de conflicto competencial contra el Poder Judicial. Solicita que se declare que el Poder Judicial no tiene competencia para obstaculizar, a través de resoluciones judiciales, el ejercicio de las atribuciones exclusivas del Congreso de la República, tales como: (i) llevar a cabo un juicio político a los altos funcionarios del Estado (artículos 99 y 100 de la Constitución); y (ii) velar por el cumplimiento de la Constitución Política y hacer efectiva la responsabilidad de los infractores a ella (artículo 102.2 de la Constitución). Como consecuencia de lo anterior, la parte demandante solicita que se declare que los jueces, cualquiera que sea su especialidad, denominación o jerarquía, no son competentes para pronunciarse respecto del ejercicio de competencias exclusivas del Congreso relacionadas con la realización de un juicio político a los altos funcionarios del Estado y, específicamente, a los miembros de la Junta Nacional de Justicia.
2. Asimismo, la parte demandante solicita que se declare:
 - a. Nula y sin efecto legal la Resolución 1 de fecha 22 de marzo de 2024, expedida por la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Lima en el cuaderno cautelar del Expediente 01034-2024, que suspendió provisionalmente los efectos de las Resoluciones Legislativas 008-2023-2024-CR y 009-2023-2024-CR, ambas del 8 de marzo de 2024, mediante las cuales el Pleno del Congreso de la República decidió inhabilitar por diez años para el ejercicio de la función pública a doña Luz Inés Tello de Ñecco y don Aldo Alejandro Vásquez Ríos, en su condición de miembros titulares de la Junta Nacional de Justicia.
 - b. Nulo y sin efecto legal todo lo actuado en el proceso de amparo iniciado por doña Luz Inés Tello de Ñecco, doña Imelda Julia Tumialán Pinto, doña María Amabilia Zavala Valladares, don Antonio Humberto De La Haza Barrantes y don Aldo Alejandro



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

Vásquez Ríos, contra el Congreso de la República, ante la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, correspondiente al Expediente 01034-2024. Según el demandante, dicha demanda fue presentada el 5 de marzo de 2024¹, y como pretensión, entre otros, pide lo siguiente:

“[Que se] disponga la nulidad y/o deje sin efecto todo lo actuado respecto de la Denuncia Constitucional 373, que propone acusar a los suscritos por infracción constitucional de los artículos 156 inciso 3 y 139 inciso 3 de la Constitución, al mismo tiempo que propone imponernos la sanción de inhabilitación en el ejercicio de toda función pública por el lapso de 10 años, conforme lo establece el artículo 100 de la Constitución Política del Estado, en el marco del proceso de la Denuncia Constitucional 373-2023, que se sigue en sede parlamentaria; así como solicitamos la nulidad de todos los actos ulteriores orientados a la destitución e inhabilitación de los miembros del Pleno de la Junta Nacional de Justicia, en el marco de la misma denuncia constitucional, tales como la acusación constitucional formulada por la Comisión Permanente del Congreso de la República ante el Pleno del Congreso y la votación que pudiese producirse en ese Pleno en torno de la misma acusación constitucional. Asimismo, en caso se concrete la amenaza de inhabilitación, pedimos se ordene la reposición de los accionantes, en nuestros cargos como miembros titulares de la Junta Nacional de Justicia”².

3. La parte demandante considera que la demandada ha incurrido en manifiesto desacato de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 00003-2022-PCC/TC. Al respecto, la demandante cita, entre otros, el fundamento 40 de esta sentencia, que establece:

“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

¹ Cfr. fojas 21 de la demanda.

² Fojas 5 de la demanda.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

sentencia, su judicialización no resulta admisible sino cuando se interviene de manera directa en los derechos fundamentales del investigado o citado” (subrayado en el texto de la demanda³).

4. En mi opinión, junto con esta cita que hace la demandante a la referida sentencia 00003-2022-PCC/TC, a fin de resolver la presente controversia es necesario también tener presente lo que dice el fundamento 42 de dicha sentencia:

“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, siendo solo admisibles como control de forma, pero no de fondo. Esto es la raíz central del presente proceso competencial” (énfasis en el original).

5. Como puede apreciarse a partir de los citados fundamentos 40 y 42 de la sentencia del expediente 00003-2022-PCC/TC, en el caso del juicio político, que aquí nos ocupa, sí es posible requerir la tutela judicial para realizar un control de forma, pero no de fondo. Cabe entonces preguntar: ¿qué se entiende por *control de forma*?
6. El Tribunal Constitucional ha dicho lo siguiente:

“Como este Colegiado ha tenido oportunidad de señalar mediante uniforme y reiterada jurisprudencia, el debido proceso es un derecho fundamental de naturaleza procesal con alcances genéricos, tanto en lo que respecta a los ámbitos sobre los que se aplica como en lo que atañe a las dimensiones sobre las que se extiende. **Con relación a lo primero, queda claro que dicho atributo desborda la órbita estrictamente judicial para involucrarse o extenderse en otros campos como el administrativo, el corporativo particular, el parlamentario, el castrense, entre muchos otros, dando lugar a que en cada caso o respecto de cada ámbito pueda hablarse de un debido proceso jurisdiccional, de un debido proceso administrativo, de un debido proceso corporativo particular, de un debido proceso parlamentario, etc.** Por lo que respecta a lo segundo, y como ha sido puesto de relieve en innumerables

³ Fojas 34 de la demanda.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

ocasiones, las dimensiones del debido proceso no solo responden a ingredientes formales o procedimentales, sino que se manifiestan en elementos de connotación sustantiva o material, lo que supone que su evaluación no solo repara en las reglas esenciales con las que se tramita un proceso (juez natural, procedimiento preestablecido, derecho de defensa, motivación resolutoria, instancia plural, cosa juzgada, etc.) sino que también, y con mayor rigor, se orienta a la preservación de los estándares o criterios de justicia sustentables de toda decisión (juicio de razonabilidad, juicio de proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad, etc.). Así las cosas, el debido proceso es un derecho de estructura compleja, cuyos alcances corresponde precisar a la luz de los ámbitos o dimensiones en cada caso comprometidas”⁴.

7. Según puede observarse, el derecho fundamental al debido proceso tiene dos dimensiones: una *formal o procedimental*, donde se tutelan derechos como el derecho al juez natural, al procedimiento preestablecido, el derecho de defensa, a la motivación resolutoria, etc.; y otra dimensión *sustantiva o material*, orientada a la preservación de los estándares o criterios de justicia que debe observar toda decisión (juicio de razonabilidad, juicio de proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad, etc.).
8. Por tanto, cuando este Tribunal en la sentencia del expediente 00003-2022-PCC/TC dice que el afectado por el juicio político puede pedir tutela judicial para un control de forma, se está refiriendo a la posibilidad de revisión judicial de la observancia en sede parlamentaria del debido proceso en su dimensión *formal o procedimental*.
9. Sin embargo, junto con ello no debe perderse de vista que, como es de sobra conocido, un vicio en la dimensión formal del debido proceso puede tener como consecuencia la nulidad de la resolución respectiva, cuando el defecto de forma ha afectado el sentido de la decisión. Una muestra de ello es, por ejemplo, el último párrafo del artículo 116 del Nuevo Código Procesal Constitucional, que dispone que en tales casos el Tribunal Constitucional anulará la resolución impugnada “y ordenará que se reponga el trámite al estado inmediato anterior a la ocurrencia del vicio”.

⁴ Sentencia recaída en el expediente 3075-2006-PA/TC, fundamento 4.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

10. En el caso de autos, este Tribunal ha advertido que el cuestionamiento de la demanda respecto de la Resolución 1, de fecha 22 de marzo de 2024 (medida cautelar), dictada en el proceso de amparo interpuesto el 5 de marzo de 2024, “no se dirige a impugnar la resolución judicial aludida, sino que esta evidenciaría un inadecuado ejercicio de la competencia del Poder Judicial que afectaría las atribuciones que corresponden al Congreso de la República”⁵. Por tanto, el pronunciamiento del Tribunal Constitucional debe estar referido “no solo de la medida cautelar otorgada al interior del proceso de amparo, sino a todo el proceso, en tanto este también es una manifestación del conflicto competencial entre el Congreso de la República y el Poder Judicial”⁶.
11. Dentro de este marco toca ahora emitir un pronunciamiento de fondo, es decir, más allá de la “evaluación preliminar y sumaria”⁷ o “*prima facie*”⁸ que correspondió hacer cuando se dictó la medida cautelar en el presente proceso competencial, al analizar el requisito de la “verosimilitud o apariencia de la afectación competencial invocada”⁹ propio de esta providencia.
12. De esta perspectiva, considero que el proceso de amparo seguido ante el Poder Judicial por la demanda de fecha 5 de marzo de 2024 no constituye un ejercicio indebido de la potestad del Poder Judicial de administrar justicia en menoscabo de las competencias del Congreso de la República.
13. Sostengo esto, pues, como hemos visto *supra*, la sentencia recaída en el expediente 00003-2022-PCC/TC no cierra toda posibilidad de control judicial de los actos parlamentarios con ocasión del juicio político.
14. Son las partes en el referido proceso de amparo las llamadas a controlar la constitucionalidad de las resoluciones que en éste se

⁵ Auto de admisibilidad de fecha 23 de abril de 2024 (Exp. 00004-2024-PCC/TC), fundamento 18.

⁶ *Ibidem*, fundamento 21.

⁷ Auto 2 de fecha 23 abril de 2024 (Exp. 00004-2024-PCC/TC - medida cautelar), fundamento 20.

⁸ *Ibidem*, fundamento 24.

⁹ *Ibidem*, fundamento 10.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

dicten, tanto mediante los recursos impugnatorios durante el desarrollo del proceso, como, de ser el caso, luego de que este concluya con resolución judicial firme¹⁰.

15. El Tribunal Constitucional no puede hacer ese control desde fuera de dicho amparo, por medio del presente proceso competencial, pues no puede pronunciarse por un proceso de amparo que no ha llegado a su conocimiento a través de un recurso de agravio constitucional a consecuencia de una resolución denegatoria, como manda el artículo 202, inciso 2, de la Constitución.
16. Asimismo, cortar el aludido proceso de amparo en trámite en nombre de un menoscabo de competencias del Congreso de la República, significaría no sólo una transgresión de la aludida sentencia recaída en el expediente 00003-2022-PCC/TC, sino también –lo que es aún más grave– vulneraría el *derecho de acceso a la justicia* de los demandantes de amparo, contenido implícitamente en el derecho a la tutela jurisdiccional reconocido en el artículo 139, inciso 3, de la Constitución¹¹, y que garantiza a toda persona “la posibilidad real y efectiva de acudir al juez con el objeto de encargarle la determinación de sus derechos”¹².

Por estas consideraciones, al no haberse acreditado el menoscabo de las competencias del Congreso de la República por parte del Poder Judicial, voto por declarar **INFUNDADA** la demanda.

S.

PACHECO ZERGA

¹⁰ Cfr. artículo 9 del Nuevo Código Procesal Constitucional.

¹¹ Cfr. STC 2763-2002-AA/TC, fundamento 4.

¹² STC 02535-2022-PA/TC, fundamento 4.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

VOTO DEL MAGISTRADO DOMÍNGUEZ HARO

Emito el presente voto por cuanto considero que la presente demanda resulta **INFUNDADA** por las siguientes razones:

1. El Congreso de la República alega que se ha producido un conflicto por menoscabo de competencias en sentido estricto, por cuanto el Poder Judicial ha ejercido su potestad de administrar justicia de manera indebida. En tal sentido solicita:
 - (i) Se declare que el Poder Judicial carece de competencia para intervenir, a través de la emisión de resoluciones judiciales dictadas en procesos judiciales ordinarios y/o constitucionales, limitando y/o restringiendo las atribuciones exclusivas y excluyentes del Congreso de la República, asignadas directamente por la Constitución Política, así como tampoco puede interrumpir o afectar las consecuencias jurídicas de los acuerdos y resoluciones aprobadas por el Congreso de la República; ya que ello significa menoscabar de modo evidente dichas atribuciones, particularmente:
 - (a) Velar por el cumplimiento de la Constitución Política y hacer efectiva la responsabilidad de los infractores a ella (artículo 102.2 de la Constitución Política); y,
 - (b) Ejercer juicio político a los altos funcionarios del Estado (artículos 99 y 100 de la Constitución Política).
 - (ii) Se declare por sentencia del Tribunal Constitucional, con los efectos *erga omnes* que le confiere el artículo 112 del nuevo Código Procesal Constitucional (NCPCo), que los jueces del Poder Judicial, cualquiera sea su especialidad, denominación o jerarquía, carecen de competencia para pronunciarse sobre el procedimiento parlamentario relativo a la competencia exclusiva y excluyente de ejercer juicio político sobre altos funcionarios del Estado, específicamente de los miembros de la Junta Nacional de Justicia, conforme a lo previsto en los artículos 99 y 102.2 de la Constitución Política.
 - (iii) Se declare nula y sin efecto legal la Resolución 1, de fecha 22 de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

marzo de 2024, expedida por la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Lima, en el del Expediente 01034-2024-0-1801-SP-DC-01 (cuaderno cautelar), que dispuso la suspensión provisional de los efectos de la Resolución Legislativa 008-2023-2024-CR y de la Resolución Legislativa 009-2023-2024-CR, ambas emitidas con fecha 8 de marzo de 2024, mediante las cuales el Pleno del Congreso de la República decidió inhabilitar por diez (10) años para el ejercicio de la función pública a doña Luz Inés Tello de Ñecco y don Aldo Alejandro Vásquez Ríos, en su condición de miembros de la Junta Nacional de Justicia, así como de los actos posteriores que se expidan para el cumplimiento de dichas resoluciones legislativas; y ordenó su reposición inmediata en sus cargos.

- (iv) Se declare nulo y sin efecto legal todo lo actuado en el proceso de amparo iniciado por doña Luz Inés Tello de Ñecco, doña Imelda Julia Tumialán Pinto, doña María Amabilia Zavala Valladares, don Antonio Humberto De La Haza Barrantes y don Aldo Alejandro Vásquez Ríos, contra el Congreso de la República, ante la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, Expediente 01034-2024-0-1801-SP-DC-01.
 - (v) Se incluya dentro del análisis y fundamentos jurídicos que contenga la sentencia a dictarse que los propios miembros de la JNJ no están autorizados a realizar criterios complementarios de interpretación con la finalidad que le permita a uno de ellos seguir ejerciendo el cargo, a pesar de que han superado el límite de edad establecido en el artículo 156.3 de la Constitución.
2. La emisión de una medida cautelar, la cual tiene como una de sus características la provisionalidad (hasta la decisión final, se disponga su levantamiento o se deje sin efecto), impide, en principio, que pueda hablarse de un menoscabo de competencias del Congreso de la República. De la misma manera, la admisión a trámite de una demanda, dando inicio a un proceso e, inclusive, la emisión de la sentencia de primera instancia tampoco llega a constituir el referido menoscabo. Lo expresado tiene sustento en la inexistencia de una sentencia firme que permita a este colegiado determinar si el Poder Judicial ha menoscabado las competencias del Congreso de la República, pues, mientras el proceso se encuentre en trámite, el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

Parlamento cuenta con los medios impugnatorios que le otorga la ley para corregir las actuaciones del juzgador que considere arbitrarias y que menoscabarían sus competencias. En consecuencia, considero que las actuaciones realizadas en la tramitación del proceso de amparo signado con el Expediente 01034-2024-0-1801-SP-DC-01 (cuaderno cautelar y principal), al no existir sentencia firme, no constituyen una interferencia en las competencias del Congreso de la República.

3. Recién con la emisión de una sentencia firme, por parte del Poder Judicial, permitiría al Tribunal Constitucional evaluarla y determinar la existencia o no de un menoscabo de las competencias del Congreso de la República. Realizar un análisis de las resoluciones previas a la sentencia firme implica una evaluación prematura y una interferencia en la autonomía e independencia judicial.
4. Sin perjuicio de lo expuesto, considero oportuno señalar que este Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse respecto al control jurisdiccional del juicio político. Así tenemos:

a) “Ahora bien, es cierto que el juicio político, llevado a cabo por el Congreso de la República, órgano político por excelencia, muchas veces, se fundamenta en razones de oportunidad política; pero es cierto también que ello es limitado por la exigencia constitucional de determinar, con criterios de razonabilidad y proporcionalidad, los hechos que configuran la infracción constitucional, la calificación de la infracción y la sanción a imponer, lo cual debe estar debidamente fundamentado y motivado. Asimismo, con relación a la sanción a imponer esta deberá estar sujeta a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad. De no proceder como se ha señalado corresponderá el control jurisdiccional sobre tales actos (Expediente 3760-2004-AI, fundamentos 23 a 25). En el presente caso, tales condiciones fueron cumplidas de modo que este Colegiado estima que no se ha producido la vulneración a la garantía de la imparcialidad. (Sentencia emitida en el Expediente 03593-2006-AA, FJ 20) (subrayado nuestro).

b) “Este supremo intérprete de la Norma Fundamental también recuerda que, aunque ciertamente el órgano legislativo goza de un importante margen de maniobra para identificar, de forma inicial, la probable comisión de un hecho delictivo o de una infracción constitucional -y, con ello, promover una acusación constitucional-, ello desde ningún punto de vista puede conducir a afirmar que todas sus decisiones se encuentran exentas de control, y más aún cuando de ellas se pueda desprender la adopción de alguna medida



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

que repercute en la esfera jurídica subjetiva de un funcionario.

(...)

Este Tribunal recuerda que los Estados Constitucionales contemporáneos se caracterizan por pretender reducir los espacios de todas aquellas zonas exoneradas de alguna clase de control jurisdiccional, ya que la limitación del poder ha sido precisamente una de las conquistas que, desde la Revolución Francesa, han caracterizado el derecho actual. Es por ello que, aunque el Congreso de la República goce de un importante nivel de autonomía para decidir cómo interpretar los preceptos constitucionales o de qué forma decide sancionar a un alto funcionario, esto no se puede traducir en la imposibilidad de la persona afectada de acudir a los tribunales de justicia para controvertir una decisión que, según considera, vulnera sus derechos fundamentales.

(...)

Se desprende, de lo expuesto, que resulta necesario que, tanto en el antejuicio como en el juicio político, exista la posibilidad de efectuar un control posterior de las actuaciones parlamentarias, y ello en la medida en que el desarrollo de estos procedimientos puede conducir a la imposición de sanciones para determinadas autoridades políticas. En todo caso, es importante que, al analizar esta clase de casos, la justicia constitucional muestre un importante nivel de deferencia -que no es similar a la completa abdicación- en relación con las actuaciones del Congreso de la República. En efecto, las actuaciones de componente “político” se encuentran, en principio, excluidas del control judicial si ellas se asocian con valoraciones de ese mismo carácter, y que suelen medirse en términos de conveniencia o de oportunidad. Sin embargo, cuando ellas impactan directamente en el desarrollo del proceso político, deben merecer la completa atención de la justicia constitucional¹³. La realización de este control, lejos de asumirse como una interferencia en el principio de separación de poderes, debe ser entendida como un complemento que permita la optimización y legitimidad de los procedimientos parlamentarios al conseguir que estos se efectúen dentro del marco de principios y valores que consagra nuestra Ley Fundamental” (Subrayado nuestro). (Sentencia emitida en el Expediente 04044-2022-PHC, FFJJ 6, 29 y 31).

5. Tal ha sido la preocupación respecto del control jurisdiccional del juicio político que, mediante sentencia recaída en el Expediente 00013-2009-AI, se recomendó al Congreso de la República a regular un procedimiento que permita, de manera directa, al Tribunal Constitucional revisar la constitucionalidad de las medidas adoptadas

¹³ Cfr. Nino, Carlos Santiago (1992). Fundamentos de Derecho Constitucional. Buenos Aires: Editorial Astrea, p. 695.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

en el juicio político. Así se expresó:

“(…) [E]ste Colegiado estima que atendiendo a la función de control de la constitucionalidad que la Norma Fundamental asigna al Tribunal Constitucional sería recomendable que el Congreso de la República disponga las medidas de reforma normativa pertinentes que regulen un procedimiento abreviado y sumario en el que se faculte al Tribunal Constitucional, a pedido de parte, revisar la constitucionalidad de la medida adoptada, sobre todo si esta contiene como sanción accesoria una inhabilitación para el ejercicio de los derechos políticos del alto funcionario considerado como infractor de la Constitución en un juicio político, acto que de ser arbitrario sería nulo conforme lo establece el artículo 31 de la Constitución Política del Perú. De este modo se garantizaría la plena eficacia de los derechos políticos implicados sin que por el paso del tiempo su vulneración se torne en irreparable en el ámbito constitucional, dado que la inhabilitación podría limitar irrazonablemente la aspiración del acceso a la función pública como alto funcionario del Estado del ciudadano inhabilitado y con ello limitar el libre ejercicio del pueblo de elegirlo en un proceso electoral”. (Sentencia emitida en el Expediente 00013-2009-AI, FJ 49).

6. Es en esta misma línea que debe entenderse el fundamento 42 de la sentencia emitida en el Expediente 00003-2022-PCC cuando expresa que “[...] 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, siendo solo admisibles como control de forma, pero no de fondo” (Subrayado nuestro). Así pues, “[...] bajo ninguna circunstancia, [...] el ejercicio de la potestad parlamentaria deba desenvolverse prescindiendo del respeto a los principios y derechos reconocidos por Constitución” (Cfr. sentencia emitida en el Expediente 00003-2022-PCC, FJ 99).
7. Al respecto se debe recordar que este Alto Colegiado Constitucional tiene una larga doctrina constitucional pacífica relacionada a las prerrogativas competenciales que gozan cada uno de los órganos que estructuran y conforman el poder político. Situación que se denomina garantía institucional, lo que significa que, en el equilibrio del poder, ningún órgano puede invadir la fuente de competencia de otro órgano. En efecto, el Tribunal no puede dejar de constatar que los miembros



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

de la Junta Nacional de Justicia pueden ser removidos por el Parlamento, formula que fue tomado en cuenta por el actual Congreso del artículo 157 de la Constitución. En este contexto, se presenta un tema de fondo, si son revisables las decisiones del Parlamento en el marco de sus atribuciones que la Constitución le dota.

8. Es claro que el Parlamento no es un órgano exceptuado del control constitucional. Así corresponde al Tribunal Constitucional, en el marco de un sincretismo armónico, reconocer al Parlamento la capacidad de destituir a los miembros de la Junta Nacional de Justicia; pero a la vez, en el ejercicio de esa competencia, le corresponde reconocer también que cualquier procedimiento que dimane del Parlamento debe tener restricciones vinculadas a no menoscabar los derechos fundamentales.
9. Es importante tomar en cuenta la posición hermenéutica que debe uniformizarse y decantarse sobre el límite máximo de edad para ser miembro de la Junta Nacional de Justicia. Situación que no ha sido definida por este Colegiado Constitucional y que ha motivado por parte de Parlamento el inicio de un procedimiento político. Con todo, es el Poder Judicial, ciertamente, el que tiene, *prima facie*, la prerrogativa competencial jurisdiccional de la tutela de los derechos fundamentales. De allí que, al no llegar un proceso de tutela de derechos que controvierta el mantenimiento o no de los miembros de la Junta Nacional de Justicia que sobrepasan los 75 años, deberá, en su momento, definirse en el proceso de la jurisdicción constitucional de la libertad.
10. Si lo que se cuestiona en el proceso de amparo, planteado por los miembros de la Junta Nacional de Justicia, es la vulneración de sus derechos fundamentales dentro del juicio político incoado por el Congreso de la República, no resulta correcto sostener que dicho procedimiento parlamentario se encuentra exento de control jurisdiccional; por lo que, en ejercicio del derecho de acceso a la justicia, resulta legítimo que los supuestos afectados interpongan una demanda de amparo frente al acto que consideran lesivos a sus derechos.
11. Todo lo antes acotado, nos permite sostener que el Tribunal Constitucional es la “voz de la Constitución interpretada” y como tal



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

su presencia debe contribuir a una cultura de reconocimiento del ser humano y de limitación de la pluralidad de poderes públicos y para que ello suceda, cuando estamos ante una contienda constitucional, toca al Tribunal Constitucional restaurar un triple equilibrio: de derechos (derecho constitucional de la libertad), de poderes públicos (derecho constitucional del poder) y el equilibrio Estado, sociedad y mercado (derecho constitucional económico). Si esto es así, por parte del máximo órgano de cierre constitucional, entonces estamos hablando de un verdadero garante de la constitucionalidad, de un verdadero restaurador del equilibrio jurídico-constitucional dentro de una comunidad de hombres y mujeres, contribuyéndose con la gobernabilidad constitucional. El lugar de los tribunales constitucionales en una democracia constitucional, en el ámbito de la gobernabilidad democrática, nos abre la necesidad de dotarnos de jueces constitucionales democráticos. En ese sentido, los jueces constitucionales deben militar en el "partido de la Constitución" para acatar la voluntad del Texto Constitucional.

12. Respecto a las circunstancias surgidas en relación con la votación de la presente causa, debe precisarse que el artículo 112 del Nuevo Código Procesal Constitucional prescribe lo siguiente: “En los procesos competenciales, la sentencia se obtiene con el voto conforme de cinco (5) magistrados” y, en esa línea, la Resolución Administrativa 204-2021-P/TC establece que “[e]n los procesos competenciales, cuando no se obtengan cinco votos conformes para dictar sentencia, como lo dispone el artículo 112, primer párrafo del Nuevo Código Procesal Constitucional, se tendrá por infundada la demanda en aplicación de los artículos 111, segundo párrafo, y IX del Título Preliminar del código mencionado”. En consecuencia, de no alcanzarse mayoría calificada, cinco (5) votos conformes, en favor de la demanda competencial, corresponderá al Tribunal Constitucional pronunciarse declarando infundada la misma.
13. En consecuencia, al no advertir un menoscabo de las competencias del Congreso de la República por parte del Poder Judicial, considero declarar **INFUNDADA** la presente demanda.

S.

DOMÍNGUEZ HARO



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

VOTO DEL MAGISTRADO MONTEAGUDO VALDEZ

Emito el presente voto con el propósito de expresar las razones jurídicas que sustentan mi decisión en el presente caso:

§1. Delimitación de la controversia

1. El Congreso de la República considera que sus competencias únicas y excluyentes en materia de acusación constitucional establecidas en los artículos 99 y 100 de la Constitución Política del Perú, no pueden ser limitadas ni restringidas discrecionalmente por el Poder Judicial a través de la emisión de resoluciones judiciales, así como tampoco por medio de estas se puede interrumpir o afectar las consecuencias de los acuerdos y resoluciones legislativos que haya aprobado en el marco de dicho procedimiento parlamentario¹⁴.
2. De ahí que, para el Congreso de la República, cuando el Poder Judicial, por intermedio de la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, **(i)** ha expedido la Resolución 1, de fecha 7 de marzo de 2024, mediante la cual admitió a trámite la demanda de amparo promovida en su contra por doña Luz Inés Tello de Ñecco, doña Imelda Julia Tumialán Pinto, doña María Amabilia Zavala Valladares, don Antonio Humberto de la Haza Barrantes y don Aldo Alejandro Vásquez Ríos cuestionando el procedimiento parlamentario de acusación constitucional seguido ante la Denuncia Constitucional 373 (Expediente 01034-2024-0-1801-SP-DC-01); **(ii)** ha emitido la Resolución 1, de fecha 22 de marzo de 2024, concediendo la medida cautelar solicitada por doña Luz Inés Tello de Ñecco y don Aldo Alejandro Vásquez disponiendo, por tanto, la suspensión provisional de las Resoluciones Legislativas 008-2023-2024-CR y 009-2023-2024-CR, de fecha 8 de marzo de 2024, mediante las cuales fueron inhabilitados por diez años en el ejercicio de la función pública como miembros de la Junta Nacional de Justicia (JNJ), ordenando su reposición inmediata (Expediente 01034-2024-69-1801-SP-DC-01); y, **(iii)** ha expedido la Resolución 11, de fecha 6 de junio de 2024, a través de la cual declaró fundada la demanda de amparo en primera instancia o grado, disponiendo la nulidad del Informe Final de la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales sobre la Denuncia

¹⁴ Cfr. fojas 2 del cuadernillo digital del expediente



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

Constitucional 373 y ordenando la inaplicación de las resoluciones legislativas de inhabilitación con la consecuente restitución definitiva de los amparistas en sus cargos (Expediente 01034-2024-0-1801-SP-DC-01); dicho poder jurisdiccional ha ejercido de manera indebida su potestad de administrar justicia, propiciando así un conflicto por menoscabo de competencias.

3. En atención a lo expuesto, dado que la presente demanda propone la existencia de un conflicto por menoscabo de competencias en sentido estricto; el análisis en este caso, no está dirigido a la determinación de a quién corresponde la competencia o atribución constitucional, sino a corregir una presunta situación inconstitucional suscitada por el ejercicio indebido de competencias, que en la causa de autos se materializaría, a juicio del Congreso de la República, con la emisión de las resoluciones judiciales mencionadas por parte del Poder Judicial.

§2. Cuestión procesal previa: Alcances del control constitucional sobre resoluciones judiciales como actos competenciales

4. El Tribunal Constitucional en su sentencia recaída en el Expediente 00001-2010-PCC (Caso importación de vehículos y autopartes usados) dejó establecida una nueva pauta jurisdiccional, conforme a la cual, en ningún caso, la alegación de la existencia de un vicio de validez sustantivo en el acto de un órgano constitucional, puede dar lugar a la procedencia de una demanda de conflicto competencial¹⁵.
5. Para que en un Estado constitucional los actos sean válidos se requiere del cumplimiento de ciertas condiciones formales y de una condición sustantiva. Así, se constituyen en exigencias formales, que: (i) el acto haya sido emitido por el órgano competente, (ii) esté circunscrito al ámbito material predeterminado por el sistema jurídico (condición de competencia material), y, (iii) se haya observado el procedimiento preestablecido para su dictado. En tanto que la condición sustantiva alude a que el contenido del acto (lo que ordena, prohíbe o permite),

¹⁵ Esto supuso la superación de un criterio previamente establecido en la sentencia emitida en el Expediente 00006-2006-PCC (Caso casinos y máquinas tragamonedas), en la que el Tribunal Constitucional admitió la posibilidad de que en el marco de un conflicto competencial se haga un análisis de resoluciones judiciales dirigido a verificar si su motivación vulneraba o no el contenido sustantivo de la Constitución.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

resulte conforme con los derechos, valores y principios sustantivos reconocidos en la Constitución¹⁶.

6. Ahora bien, tratándose de la procedencia de un conflicto competencial es necesaria la existencia de un vicio competencial en los actos de los órganos constitucionales, es decir, que adolezca de algunas de las condiciones de competencia formal y material referidas previamente, mas no que incurran en la violación del contenido sustantivo de la Constitución. Controlar a través de un proceso competencial la vulneración del contenido sustantivo de la norma fundamental por parte de un acto estatal, tal como lo ha precisado el Tribunal, supondría desnaturalizar las características y finalidad de dicho proceso. Sin embargo, esto no supone que “los vicios de validez sustantiva en los que puedan incurrir los actos de poder no puedan ser controlados por la jurisdicción constitucional. Tan solo se sostiene que dicho control, dada la naturaleza y finalidad del proceso competencial, no puede manifestarse en su seno (cuando menos no como núcleo del análisis), debiendo ventilarse en el marco de los procesos constitucionales de control de actos (amparo, hábeas corpus y hábeas data)”¹⁷.
7. En tal sentido, corresponde precisar que en el presente caso, dadas sus propias características, el análisis de las resoluciones judiciales como acto competencial, no exige la verificación de si su fundamentación representa o no una violación del contenido sustantivo de la Constitución. Antes bien, dicho análisis debe conducir a verificar o descartar la existencia de un vicio competencial que afecta las atribuciones conferidas al Congreso de la República en materia de acusación constitucional.

§3. Análisis del caso

3.1 Sobre la competencia del Poder Judicial para tramitar demandas de amparo contra actos parlamentarios (Resolución 1, de fecha 7 de marzo de 2024)

8. El Congreso de la República argumenta, principalmente, que ostenta la competencia exclusiva y excluyente de realizar juicio político a los

¹⁶ Cfr. fundamento 9 de la sentencia recaída en el Exp. 00001-2010-PCC/TC

¹⁷ Cfr. fundamento 12 de la sentencia recaída en el Exp. 00001-2010-PCC/TC



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

altos funcionarios públicos a través del procedimiento de acusación constitucional, conforme establecen los artículos 99 y 100 de la Constitución, y el artículo 89 del Reglamento del Congreso. En este sentido, refiere que el juicio político, al constituirse en el procedimiento parlamentario orientado a la verificación de la comisión de una infracción constitucional por parte de un alto funcionario público, y, dado que es en función a dicha corroboración que se impone una sanción de naturaleza política, ostenta pues la condición de irrevisable; por lo que, la sanción derivada de un juicio político constituye un acto político puro y, por tanto, está premunido de inmunidad frente al control jurisdiccional.

9. Corresponde, por tanto, evaluar si con la decisión de admisión a trámite de la demanda de amparo promovida por los miembros integrantes de la JNJ en contra del Congreso de la República cuestionando la labor que venía realizando la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales frente a la Denuncia Constitucional 373 interpuesta en su contra por la presunta infracción constitucional de los artículos 156, numeral 3 y 139, numeral 3 de la Constitución en la que habrían incurrido; el Poder Judicial ha menoscabado o no las competencias de dicho órgano legislativo.
10. Al respecto, cabe recordar, en primer orden, que en el marco del Estado constitucional, como sabemos, la Constitución 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”¹⁸. Por tanto, se requiere de mecanismos de control regulados al interior del propio texto fundamental para asegurar así su contenido sustantivo.
11. Ello, porque como ya señaló en su oportunidad el Tribunal

¹⁸ Aragón, Manuel (1986) “El control como elemento inseparable del concepto de Constitución”. En: *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 7, Número 19, enero-abril 1987, p. 52.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

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”¹⁹. 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 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.

12. 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.
13. Consecuencia de lo expuesto, entonces, es que en el Estado constitucional no hay actividad política que se encuentre exenta de control por parte de la jurisdicción constitucional. Por tanto, contrario a lo sostenido por el Congreso de la República, las decisiones que este órgano constitucional pueda adoptar en el marco de los procedimientos de acusación constitucional que realiza, no están libradas del control judicial que corresponda.
14. Como se sabe, 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.
15. El *antejuicio político* es una prerrogativa funcional de la que gozan el

¹⁹ Cfr. sentencia emitida en el Exp. 05854-2005-PA/TC, fundamento 7



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

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 Parlamento²⁰.

16. 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 Constitución²¹.
17. Esas consecuencias sancionatorias derivadas de la realización de ese tipo de procedimiento parlamentario, son las que exigen un especial cuidado, así como el refuerzo de las garantías procedimentales, cuando quien se somete a juicio político es una autoridad jurisdiccional o una autoridad cuya función guarda relación directa con el funcionamiento del poder jurisdiccional. El juicio político no puede ser empleado para controlar el ejercicio de la función jurisdiccional, ni para ejercer presión contra magistrados ni contra aquellas autoridades que tienen a su cargo el nombramiento y la ratificación de jueces y fiscales, porque ello atenta gravemente contra el sistema democrático en la medida que vulnera directamente el principio de separación de poderes.
18. Así lo ha entendido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, cuando ha referido que:

“204. (...) la sola facultad atribuida al poder legislativo de separar de sus cargos a las y los operadores de justicia por su propia naturaleza resulta problemática con la garantía de independencia

²⁰ Cfr. sentencia emitida en el Exp. 00006-2003-AI/TC, fundamento 3

²¹ Cfr. sentencia emitida en el Exp. 00006-2003-AI/TC, fundamentos 18, 19, 25



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

que deben tener las y los operadores de justicia sin temor a ser sancionados por otros poderes. En consecuencia, la Comisión considera que atendiendo al alto riesgo que significa la figura del juicio político, en donde existe, se debe asegurar que el control realizado no sea precisamente de “índole político”, sino “jurídico”, con base en causales que cumplan el principio de legalidad y en procedimientos que revistan las debidas garantías, incluyendo la revisión del fallo, evitando que sea utilizado para responder a intereses políticos o a sociales o económicas.

205. La Comisión Interamericana es de la opinión de que resulta conveniente eliminar progresivamente el uso del juicio político en [la] región para operadores de justicia, ya que esta figura constituye un riesgo significativo a la independencia judicial. Además, en la práctica, el juicio político ha sido utilizado históricamente en algunos Estados como una herramienta de control político ejercido por el parlamento, especialmente de las Altas Cortes, en momentos en los cuales tienen a su cargo decidir sobre aspectos de gran incidencia nacional, como lo son violaciones a derechos humanos perpetradas por jefes de Estado o la constitucionalidad de actos de gobierno o el poder legislativo, en los cuales las mayorías partidarias no deberían poder afectar el desarrollo independiente de las y los operadores de justicia.”²²

19. En tal sentido, que nuestro sistema constitucional haya dejado la utilización de mecanismos de control político en el ámbito competencial del Congreso de la República, no significa que su empleo por parte de este órgano constitucional se lleve a cabo sin el respeto por los derechos fundamentales y al margen de las garantías constitucionales que rige el desarrollo de cualquier procedimiento con efectos sancionatorios. Por ello, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Tribunal Constitucional vs. Perú, a propósito de las atribuciones del Congreso de la República para tramitar un juicio político, puso énfasis en el hecho de que toda persona sujeta a juicio —independientemente de cual sea su naturaleza— ante un órgano del Estado, deberá contar con la garantía de que dicho órgano sea competente, independiente e imparcial y actúe en los términos del procedimiento legalmente previsto para el conocimiento y la resolución del caso que se le somete²³.

²² Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2013) *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de derecho en las Américas*, p. 89.

²³ Cfr. Caso Tribunal Constitucional vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001, párrafo 77.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

20. En lo expuesto, pues, encuentra justificación la expedición de la Resolución 1, de fecha 7 de marzo de 2024. Mediante esta, la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, en el marco de sus competencias constitucionales y legales (artículo 200, numeral 2 de la Constitución, y artículos 6 y 42 del Nuevo Código Procesal Constitucional, NCPct.), solo admitió a trámite la demanda de amparo presentada por los miembros integrantes de la JNJ contra el Congreso de la República, tras la verificación del cumplimiento por la parte accionante de los requisitos legalmente establecidos para interponer la demanda de amparo (artículo 2 del NCPct.).
21. Como se sabe, la finalidad del proceso de amparo no es otra que garantizar de manera efectiva los derechos fundamentales reconocidos constitucionalmente y que escapan al ámbito de protección de los procesos de *habeas corpus* y de *habeas data*, frente a su vulneración o amenaza de afectación derivada de un hecho u omisión por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona (artículo 200, numeral 2 de la Constitución y artículo 44 del NCPct.). Mal haría, entonces, el Poder Judicial en no admitir una demanda constitucional de amparo en la que se cuestionan actos derivados de un procedimiento parlamentario que presuntamente resultan vulneratorios de derechos fundamentales; más aún, si atendiendo a nuestra legislación — todavía— vigente, el rechazo liminar de las demandas de tutela de derechos por regla general está prohibido (artículo 6 del NCPct.) y no existe otra vía procesal específica e idónea en la que se pueda ventilar una controversia de tales características (artículo 7.2, *contrario sensu* del NCPct.).
22. En consecuencia, la competencia exclusiva del Congreso de la República para tramitar denuncias constitucionales contra los funcionarios públicos que, conforme a lo dispuesto por el artículo 99 de la Constitución, son pasibles de acusación constitucional y juicio político, no ha quedado eliminada ni ha sido limitada en virtud a la actuación judicial materializada en la citada Resolución 1, de fecha 7 de marzo de 2024. Queda claro que la acusación constitucional 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

23. De otro lado, también corresponde señalar que, atendiendo a que dicho proceso de amparo aún se encuentra en trámite, 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.
24. Por lo tanto, considero que la Resolución 1, de fecha 7 de marzo de 2024, expedida por la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima no incurre en un vicio competencial y, en consecuencia, no interfiere en las competencias del Congreso de la República.

3.2 Sobre la competencia del Poder Judicial para dictar medidas cautelares en la tramitación de procesos constitucionales (Resolución 1, de fecha 22 de marzo de 2024)

25. La entidad parlamentaria alega que con la solicitud cautelar presentada por doña Luz Inés Tello de Ñecco y don Aldo Alejandro Vásquez Ríos se pretendió que el Poder Judicial realizara un control constitucional sobre un acto político puro —la votación y el acuerdo del Pleno del Congreso de la República adoptados en sesión del 7 de marzo del presente año mediante los cuales dispusieron la sanción de inhabilitación por diez años para el ejercicio de la función pública a los dos miembros de la JNJ citados— que, como tal, es eminentemente discrecional y no responde a razones jurídicas, sino a razones políticas.
26. Dicho pedido cautelar fue estimado mediante Resolución 1, de fecha 22 de marzo de 2024, expedida por la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima (Expediente 01034-2024-69-1801-SP-DC-01).
27. Al respecto, el Congreso considera que el Poder Judicial ha incurrido en un manifiesto desacato a lo decidido —en mayoría— por el Tribunal Constitucional en su sentencia recaída en el Expediente 00003-2022-PCC, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 112 del NCPCT. (vinculación de las sentencias constitucionales a los poderes públicos) y menoscabando sus competencias exclusivas y excluyentes



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

en materia de control político.

28. Alega que, a través de la expedición de la citada resolución cautelar, el Poder Judicial ha realizado un control de constitucionalidad sobre el juicio político que llevó a cabo, en lugar de haber realizado un análisis sobre los presupuestos que habrían justificado el concesorio de la medida cautelar solicitada por los miembros de la JNJ en el proceso de amparo incoado en su contra. Precisa que, a fin de resolver la cautelar, la Primera Sala Constitucional de Lima ha emitido juicios de valor sobre actos políticos puros del Parlamento y los ha calificado de contrarios a la Constitución, sin que se le haya permitido ejercer su derecho a la defensa; además, de que a través de la decisión cautelar, viene ejecutando de manera anticipada las pretensiones planteadas en la demanda de amparo.
29. Se verifica de los alegatos expuestos que los mismos redundan, por un lado, en torno a los alcances y la naturaleza de la competencia que le ha sido constitucionalmente reconocida al Parlamento para realizar un juicio político —lo que no está en discusión—, y, de otro lado, que están dirigidos a cuestionar el hecho de que su decisión haya sido objeto de un control judicial —lo que es válido en todo Estado constitucional donde no existen ámbitos exentos de control jurisdiccional.
30. Es decir, los alegatos del Congreso de la República no persiguen demostrar cómo es que con la expedición de la Resolución 1, de fecha 22 de marzo de 2024, la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima habría incidido gravemente en el ejercicio de su competencia en materia de juicio político. Máxime, si como es posible advertir de dicha Resolución 1, la decisión adoptada en este pronunciamiento judicial es el resultado de un conjunto de argumentos jurídicos (la falta de tipificación de la conducta que genera responsabilidad política por infracción constitucional de los solicitantes; la votación a favor de la aprobación de las resoluciones legislativas mediante las cuales se materializó la inhabilitación por parte de dos congresistas que son miembros integrantes de la Comisión Permanente; el próximo vencimiento del nombramiento en el cargo como miembros titulares de la JNJ de los solicitantes; la idoneidad de la medida cautelar para salvaguardar la pretensión de los peticionantes; y, la posibilidad de que el Congreso disponga de las



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

acciones necesarias para la ejecución de su decisión de inhabilitación ante la eventualidad de que se desestime el amparo), distanciándose, por tanto, de ser una decisión carente de motivación.

31. Como se sabe, la propia Constitución le ha conferido al Tribunal Constitucional la responsabilidad de asegurar la supremacía constitucional, así como garantizar la protección efectiva de los derechos fundamentales (artículo 201). Sin embargo, ello no significa desconocer que el primer nivel de protección de los derechos le corresponde a los jueces del Poder Judicial. Conforme al artículo 138 de la Constitución, los jueces administran justicia con arreglo a la Constitución y a las leyes, en tal sentido, ellos también garantizan una adecuada tutela de los derechos y libertades reconocidos por la Constitución²⁴.
32. Es bajo esta premisa y en ejercicio de la competencia que constitucionalmente le asiste para administrar justicia, que el Poder Judicial no solo admitió a trámite la demanda de amparo interpuesta con fecha 5 de marzo de 2024 por distintos miembros de la JNJ contra el Congreso de la República, sino que también concedió la solicitud cautelar presentada el 11 de marzo de 2024 por doña Luz Inés Tello de Ñecco y don Aldo Alejandro Vásquez Ríos. Más aún, porque ha sido el propio Tribunal Constitucional, a través de su sentencia recaída en el Expediente 00003-2022-PCC, que ha convalidado el control constitucional de los actos políticos realizados por el Parlamento, como lo es el juicio político, cuando estos hayan intervenido de manera directa derechos fundamentales (cfr. fundamentos 40 y 42).
33. Criterio este con el que coincido plenamente por los fundamentos ya expuestos *supra* y, respecto del cual quisiera hacer hincapié en que, la razón que justifica el control constitucional de los actos políticos parlamentarios no solo está referida, como mal podría entenderse, a la intervención arbitraria en el derecho fundamental al debido proceso, sino también en cualquier otro derecho fundamental que pueda resultar inconstitucionalmente comprometido con el desarrollo del procedimiento parlamentario y la decisión sancionatoria finalmente adoptada por el Congreso.

²⁴ Cfr. sentencia emitida en el Exp. 00206-2005-PA/TC, fundamento 5 y sentencia emitida en el Exp. 02267-2019-PA/TC, fundamento 5, entre otras.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

34. Es evidente, por tanto, que el Poder Judicial no ha expedido una decisión cautelar fuera del marco de sus competencias constitucionales. Su accionar está condicionado por la obligación de garantizar los derechos fundamentales de los solicitantes, tal como lo exige la Constitución y la propia norma procesal constitucional (artículo 18 del NCPCT.).
35. Por lo expuesto, considero que, de la sola expedición de la Resolución 1, de fecha 22 de marzo de 2024, por parte de la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, no se evidencia que el Poder Judicial haya interferido arbitrariamente el ejercicio competencial del Congreso de la República en el juicio político que llevó a cabo a los miembros de la JNJ y, en virtud al cual, inhabilitó para el ejercicio de la función pública por diez años a doña Luz Inés Tello de Necco y don Aldo Alejandro Vásquez Ríos.

3.3 Sobre la competencia del Poder Judicial para administrar justicia constitucional (Resolución 11, de fecha 6 de junio de 2024)

36. En el petitorio de su demanda, el Congreso de la República expresamente solicitó que se declare “nulo y sin efecto legal todo lo actuado en el proceso de amparo”, es decir, su pretensión exige un pronunciamiento que también incluya el análisis de las resoluciones judiciales que puedan expedirse en el marco de dicho proceso de amparo, incluso, hasta antes de que el Tribunal Constitucional resuelva la presente causa competencial.
37. Sin perjuicio de que considero que el Congreso de la República acudió a la vía competencial de manera prematura, porque, de un lado, en el ámbito del proceso de amparo es posible —como ya advertí *supra*— que cualquier acto u omisión contrarios a la Constitución pueden ser corregidos o dejados sin efecto, dado que las partes pueden emplear los recursos y mecanismos procesales correspondientes para hacer valer sus derechos cuando los consideren lesionados o revertir las decisiones adoptadas; y, porque de otro lado, respetándose la exigencia de la firmeza de las resoluciones judiciales, se asegura la conclusión definitiva del proceso de amparo, evitándose así una posible interferencia en la autonomía e independencia judicial. Atendiendo a los alcances del petitorio planteado por el Congreso, no



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

se puede dejar de emitir pronunciamiento sobre la Resolución 11, de fecha 6 de junio de 2024, pese a que constituye un acto competencial no definitivo por tratarse de una resolución judicial que no cumple con la condición de firmeza; ha sido expedida con posterioridad a la interposición de la demanda competencial, y, eventualmente, el Tribunal Constitucional deba conocer sobre la misma en última y definitiva instancia (artículo 202, numeral 2 de la Constitución).

38. Ahora bien, de acuerdo al diseño institucional de nuestro modelo de jurisdicción constitucional, el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional tienen competencia jurisdiccional para resolver los procesos constitucionales de tutela de derechos como son el *habeas corpus*, el amparo, el *habeas data* y el cumplimiento (artículo 202, numeral 2 de la Constitución y artículo IV del Título Preliminar del NCPt.). Es en ejercicio de dicha competencia, reconocida constitucional y legalmente, que el Poder Judicial ha resuelto la demanda de amparo en primera instancia o grado. Este hecho, por sí mismo, no constituye un vicio competencial que afecta las atribuciones conferidas al Congreso de la República en materia de acusación constitucional.
39. Asimismo, del análisis externo de la citada Resolución 11, de fecha 6 de junio de 2024, se verifica que la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima concluye estimando la demanda de amparo sobre la base de una serie de fundamentos jurídicos (el juicio político como acto parlamentario sí puede controlarse judicialmente conforme a lo establecido en la jurisprudencia constitucional y en el artículo 42 del NCPt.; la afectación de derechos fundamentales justifica el control constitucional de actos políticos; la decisión derivada de un juicio político tiene que ser consecuencia de una motivación reforzada; el Congreso tiene el deber de determinar con criterios de razonabilidad y proporcionalidad si el hecho denunciado constituye o no una infracción constitucional; el resultado interpretativo del artículo 156, numeral 3 de la Constitución es debatible; está prohibido sancionar al intérprete por no haber coincidido con la interpretación realizada por el órgano sancionador; el Informe Final de la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales del Congreso de la República adolece de falta de motivación; la votación a favor de la inhabilitación política de doña Luz Inés Tello de Ñecco y don Aldo Alejandro Vásquez vulnera los principios de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

imparcialidad y de procedimiento preestablecido por la ley; la sanción de inhabilitación política es irrazonable y desproporcional, así como también vulnera el principio de igualdad; y, el proceso competencial no puede ser utilizado como un recurso impugnatorio) que no hacen más que evidenciar la expedición de un pronunciamiento judicial motivado, tal como exige el artículo 139.5 de la Constitución.

40. De igual forma, se advierte que, en la medida que una de las sanciones a imponerse en el marco de un juicio político es la inhabilitación en el ejercicio de la función pública —y que en el caso de los miembros de la JNJ se dispuso que su inhabilitación sea por diez años—, existe la posibilidad de que dicha sanción incida potencialmente en el derecho al ejercicio de la función pública. Es por esta razón, que el Poder Judicial es el órgano competente para analizar y resolver una demanda de amparo en los términos planteados por los miembros de la JNJ.
41. Por lo expuesto, no puede concluirse que la Resolución 11, de fecha 6 de junio de 2024, emitida por la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, sea expresión de un vicio competencial que interfiera en el ejercicio de las competencias del Congreso de la República.

§4. Parte resolutive

42. No debo dejar de remarcar el hecho de que, en medio de la tramitación de la presente acción competencial, que ha cobrado una trascendencia política e institucional de gran envergadura en el país, el Pleno del Congreso de la República haya aprobado una serie de reformas legislativas al Nuevo Código Procesal Constitucional, las que serían de aplicación inmediata para los procesos actualmente en trámite ante el Tribunal Constitucional, entre las que resaltan aquella que modifica el artículo 112 del NCP Ct., así como aquella que incorpora el artículo 52-A al NCP Ct., referida a la tramitación “especial” de las demandas de amparo contra los actos derivados de los procedimientos parlamentarios. Al respecto, solo cabe señalar que los magistrados del Tribunal Constitucional estamos llamados a actuar de conformidad con nuestros deberes funcionales y con los principios que fundamentan el Estado constitucional y democrático de derecho.
43. El Congreso de la República, al haber asumido que la demanda de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

amparo promovida en su contra por los miembros integrantes de la JNJ constituye una amenaza a sus fueros, acudió a la vía competencial con el objeto de impedir que el Poder Judicial emita pronunciamiento alguno sobre el proceso de acusación constitucional mediante el cual inhabilitó por diez años en el ejercicio de la función pública a doña Luz Inés Tello de Ñecco y a don Aldo Alejandro Vásquez.

44. Por su parte, el Poder Judicial sólo se ha limitado a garantizar una adecuada tutela de los derechos y libertades reconocidos constitucionalmente a los miembros de la JNJ. Conforme a lo establecido por el artículo 138 de la Constitución, el Poder Judicial no puede actuar de otra manera frente a la invocación de dos personas presuntamente afectadas en sus derechos como consecuencia del accionar sancionatorio del Congreso.
45. Ante la situación descrita, entonces, ¿qué le corresponde hacer al Tribunal Constitucional? Resolver la presente causa con fidelidad al principio de corrección funcional y sin perder de vista que en esta controversia, donde conflictúa un reclamo de competencias constitucionales exclusivas con una actuación jurisdiccional que solo está guiada por la protección de los derechos fundamentales, no hay margen para olvidarse que nuestro sistema constitucional está fundado en la defensa de la persona humana como fin supremo. Esta es la razón última que debe guiar todo acto de autoridad pública, que definitivamente no puede desvincularse de una cultura de protección de derechos.

Por todas 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 el proceso de amparo tramitado en el Expediente 01034-2024-0-1801-SP-DC-01 y con el incidente cautelar tramitado en el Expediente 01034-2024-69-1801-SP-DC-01.

S.

MONTEAGUDO VALDEZ



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

**VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO
OCHOA CARDICH**

Emito el presente voto, con el debido respeto por la opinión de mis colegas. A mi juicio, la demanda debe declararse **INFUNDADA** y éstas son las razones que así lo justifican.

En relación a este caso, se han planteado una serie de disquisiciones y divagaciones, sobre los cuales no voy a ingresar a evaluar su pertinencia, plausibilidad y apoyo en el Derecho de la Constitución de 1993. El problema que aquí tenemos que resolver es uno más simple: consiste en determinar si el Poder Judicial menoscabó el ejercicio de las competencias del Congreso de la República tras expedir una medida cautelar que decidió suspender provisionalmente los efectos de 2 resoluciones legislativas del Parlamento, mediante los cuales su Pleno, en el ámbito de un juicio político -atribuyéndoles haber infringido la Constitución-, decidió inhabilitar por 10 años para el ejercicio de la función pública a dos miembros de la Junta Nacional de Justicia, sus integrantes Luz Inés Tello de Ñecco y Aldo Alejandro Vásquez Ríos.

La opinión de la mayoría de mis colegas es que se trata de un conflicto de competencia por menoscabo en sentido estricto. Se ha afirmado que “En el presente caso, el Congreso de la República no pretende cuestionar la potestad del Poder Judicial para administrar justicia con arreglo a la Constitución Política y a las leyes, sino, más bien, el modo concreto de ejercicio de dicha competencia, ya que, a juicio de la parte demandante, se habría realizado un uso indebido de la misma”. El acto que lo genera sería haberse dictado una medida cautelar que, por estar viciada de incompetencia, trasgrede “el principio de corrección funcional, en el sentido que tal acto desvirtúa las funciones y competencias que el poder constituyente ha asignado a cada uno de los órganos constitucionales consagrados en la Constitución Política”.

En la opinión de algunos de mis colegas magistrados, uno de los argumentos centrales para estimar este conflicto es que si bien no cabe cuestionar a través de los procesos constitucionales los actos internos del Parlamento (*interna corporis act*), cuando éstos produzcan efectos externos que afecten derechos de terceros -y el juicio político se encuentra entre ellos-, los alcances del control judicial solo pueden incidir en la forma y no en la decisión que el Parlamento adopte, al tratarse este último



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

de una decisión política, es decir, un acto político que, por serlo, se encuentra exceptuado del control jurisdiccional (*political question*). Y estaría exceptuado porque constituye un acto estrictamente discrecional, que no obedece a razones jurídicas sino a razones de orden político. Y tal conclusión tendría amparo en lo afirmado por este Tribunal al expedirse la Sentencia 74/2023.

Pues bien, alrededor de este argumento, quisiera llamar la atención sobre la errónea simetría de considerar como sinónimos, o conceptos análogos, los que corresponden a las expresiones *interna corporis acta* y *political question*. Se tratan de dos expresiones que, aunque tengan una que otra relación, ni tienen el mismo origen ni cuentan con alcances semejantes. La primera, literalmente, significa “actos internos del colegio”, y aunque sus orígenes puedan rastrearse en los primeros pasos que da el Parlamento moderno en el derecho inglés, en su intento de garantizar el respeto de sus fueros, la doctrina de los *interna corporis acta* fue inicialmente teorizada, durante el imperio alemán, por Rudolf Von Gneist. Su formulación no se realizó con el propósito de sustraer de la revisión judicial los actos del Parlamento, sino en el afán de persuadir a los jueces del imperio bismarkiano que el refrendo del Emperador en el acto de promulgación de la ley no era ningún obstáculo para que se llevase adelante dicho control, aunque este tenía un límite, constituido precisamente por los actos internos del colegio (Cf. Giuseppe Floridia y Federico Sorrentino, “Interna Corporis”, en *Enciclopedia Giuridica*, Vol. XVII, 1989, pág. 1-2).

En la práctica, el efecto de la formulación de esta doctrina de los *interna corporis acta* fue establecer que la actividad y el procedimiento que se desarrolla al interior de las cámaras legislativas (y nada más que en las de ellas) no son verificables ni controlables por sujetos externos a la misma Asamblea Legislativa. Y fuera de los regímenes políticos regidos por la prevalencia del principio monárquico, en el siglo XIX, la doctrina de los actos internos fue sostenida en base a la lectura dieciochesca del principio de soberanía parlamentaria, según la cual el Parlamento, al ostentar su legitimidad directamente del pueblo y contar con la función institucional de representarlo, no puede entenderse sino como un poder ilimitado. En lo que ahora interesa, capaz de regular autónomamente su trabajo interno y dictar las providencias necesarias para mantener la disciplina en su interior, sin que quepa la posibilidad de que terceros se inmiscuyan en esos menesteres.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

Pues bien, que a nivel constitucional se hayan establecido una serie de reglas que orientan y regulan el procedimiento parlamentario -que antes se dejaban librados a su regulación mediante el reglamento de las cámaras-, y el haberse concedido competencia a este Tribunal Constitucional para evaluar la inconstitucionalidad formal de las leyes y de las normas con rango de ley, pone en duda la utilidad y pertinencia de aquella doctrina. No tenemos que recordarles a mis colegas que tras el escrutinio de validez formal de las leyes, el Tribunal Constitucional está obligado a corroborar una serie de hechos que son parte del procedimiento legislativo: quorum, votación, informes, dictámenes, etc., no son asuntos que escapen a la revisión de la justicia constitucional cada vez que se cuestiona que una ley no satisface los estándares formales y procedimentales establecidos por la Constitución y el Reglamento Parlamentario, cuando aquella hace la remisión correspondiente. Esto no quiere decir que existan procedimientos que se desarrollan al interior de las cámaras que no sean susceptibles de revisión judicial. Como se dejó entrever cuando se expidió la STC 72/2022, no está constitucionalmente permitido paralizar el ejercicio de facultades privativas del Congreso de la República, como la elección del Defensor del Pueblo, mediante la desnaturalización de un proceso, como el amparo, por sujetos que en el ámbito de ese procedimiento parlamentario no son capaces de titularizar ningún derecho fundamental, y por tanto de resultar afectados en los mismos.

En contraste con la doctrina de los *interna corporis acta*, la que corresponde a las *political questions* tiene su origen en el derecho norteamericano. Su formulación es obra de la *Suprem Court* de ese país. Es uno de los más de 16 criterios de auto restricción (*self restraint*) con que la Corte Suprema, en estos más de 200 años de funcionamiento ininterrumpido, se ha venido imponiendo, a la vez, que exigiendo que sean observadas por las diversas instancias del sistema judicial norteamericano (Henry J. Abraham, *The judicial process*, Oxford University Press, 1993, pág. 348 y sgtes). En una de sus variantes, ella expresa una regla o, como expresamos en la STC 72/2023 (Fund. Jur. 34, con cita del jurista español Ricardo Alonso García], un “juicio de competencia”, por virtud del cual los jueces no realizan el control de cierto tipo de actos porque, de acuerdo con la Constitución, estos constituyen el ejercicio de competencias privativas que la Ley Fundamental ha asignado a otros órganos del Estado. La doctrina de las *political questions*, así, no es sino una de las formas a través de las cuales se materializa el principio de separación de poderes y mediante la cual se hace efectivo el principio de limitación del poder.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

Sin embargo, no es la única manera como se la ha entendido. En algunos casos, la Corte Suprema norteamericana ha entendido como relevante, a los efectos de aplicar la doctrina de las *political questions*, que una norma constitucional contenga una remisión textual, en favor de un órgano del Estado, el ejercicio de una competencia determinada. En otros, el límite de las *political questions* se ha empleado tras entenderse que existe ausencia de estándares jurisprudenciales razonablemente identificables; en otras, cuando existe la imposibilidad de juzgar, sin una inicial decisión de naturaleza política, una materia claramente no reservada a la jurisdicción. También en los casos en los que una corte no pueda decidir de manera independiente, sin invadir el terreno reservado a otros órganos del Estado; cuando existe una necesidad de adhesión ciega a una decisión política ya tomada; o, en fin, que el tribunal se pronuncie sobre una cuestión alrededor de la cual ya se han pronunciado de forma variada diversos órganos del Estado [Cf. Edward Barret Jr. et al., *Constitutional Law*, The Foundation Press, New York, 1989, pág. 144 y sgtes].

Como puede apreciarse, la doctrina de las *political questions* no tiene que ver con la naturaleza del acto que se tiene que controlar sino, sobre todo, con el reparto constitucional de las competencias. Y su respeto ha estado asociado, por un lado, con la doctrina de la limitación del poder y, por otro, con una de las formas cómo se exterioriza el *principio de separación de poderes*, de los cuales la propia Corte Suprema se considera parte.

Pero lo que está en discusión -en este caso- no es la corrección de la aplicación de la doctrina de las *political question*, sino si es posible ejercerse el control jurisdiccional sobre una decisión adoptada en el marco de un juicio político. En opinión de algunos de mis colegas, el control formal del acto político resulta procedente en sede judicial —mediante un proceso constitucional de tutela— única y exclusivamente cuando vulnera derechos fundamentales, pero el control sustantivo del acto político resulta manifiestamente improcedente.

Se sostiene que ese criterio fue establecido en la Sentencia 74/2023, donde este Tribunal declaró “...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) ...” [Fund. Jur. 40]. Precisándose, un par de fundamentos más adelante, que “...si bien el debido proceso es un derecho



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

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, siendo solo admisibles como control de forma, pero no de fondo” [Fund. Jur. 42].

En el ordenamiento constitucional peruano hay, desde luego, cierto tipo de actos que se encuentran excluidos del control judicial. Por ejemplo, la declaración de cualesquiera de los regímenes de excepción pues, según recuerda el último párrafo del artículo 200 de la Constitución, en efecto, “No corresponde al juez cuestionar la declaración del estado de emergencia ni de sitio”. También lo está la atribución del Presidente de la República para declarar la guerra (art. 118, inciso 16), sólo para poner un par de ejemplos. Sin embargo, según la reseña que acaba de efectuarse de la STC 74/2023, el Juicio Político no es un instituto enteramente sometido a la revisión judicial, pues si bien cabe el control por la forma, no así por el fondo sobre la valoración política de la decisión.

Por ello, en opinión de algunos de mis colegas, salvadas las objeciones a los problemas de forma, es decir, todos los asuntos relacionados con el debido proceso parlamentario -que se considera fue respetado en el juicio político a los miembros de la Junta Nacional de Justicia-, el problema de las resoluciones judiciales a las cuales se les atribuyen originar el conflicto de competencia por menoscabo en sentido estricto, es haber puesto en entredicho la decisión política de sancionar a los referidos altos funcionarios de la República. Es la sanción misma la que, en su opinión, es irrevisable jurisdiccionalmente, por tratarse de una decisión política, o sea, de un acto político puro, al constituir la manifestación de una “competencia exclusiva y excluyente” (o facultades privativas) del Congreso.

Aunque me preocupa que invocándose la doctrina de las *political questions* como si fuese un dogma constitucional en expansión, se pretenda blindar a todos los actos parlamentarios del control jurisdiccional, y se deje así abierto el camino sin retorno a la tiranía de las mayorías parlamentarias, en base a una errónea concepción del principio de separación de poderes - que no es otra cosa, en realidad, que el ejercicio de controles y contrapesos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

entre los poderes del Estado [*“No existen muros que separen las tres ramas, sino los puentes que proveen los controles y contrapesos”*] [HCJ 73/85, *Kach Faction contra Knesset Speaker* (1985). Citado por Barak, Aharon (2021). *Proporcionalidad. Los derechos fundamentales y sus restricciones*. Lima: Palestra, pp. 423-424]-, quisiéramos aquí precisar que la sanción de inhabilitación no es un acto político por el hecho de que se haya adoptado en el ámbito de un juicio político. Si existe o no naturaleza política en la decisión de sancionar en el marco de un juicio político dependerá de si esta debe (o tiene que) estar fundada en un parámetro normativo o, por el contrario, la Constitución autoriza que se adopta solo en base a criterios de conveniencia o inconveniencia.

Y este es un dato que no puede ser extraído del derecho comparado, sino del derecho que dimana de la Constitución de 1993. Porque si dimanara del derecho comparado y, por ejemplo, tomáramos como marco de referencia el *impeachment* norteamericano, que es el instituto del que hemos importado nuestro juicio político, tendríamos que decir que este contempla sanciones cuyo fundamento puede ser una infracción de la ley penal [The President, Vice President and all civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for, and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes....] pero también por razones enteramente políticas, al establecerse que también podrán ser destituido por “...*Misdemeanors*”, o sea, por faltas graves que no lleguen a configurar delitos [Cf. Berger, Raoul (1973). *Impeachment: the constitutional problems*, Harvard University Press, pag. 53 y sgtes].

¿Cuál sea la entidad de la falta y la valoración de su gravedad?, son cuestiones que la Constitución norteamericana ha reservado a la competencia del Congreso. Y, seguramente, de aplicarse esa sanción, y esta fuera cuestionada judicialmente, los tribunales de justicia norteamericanos se declararían incompetentes para pronunciarse sobre el caso, en aplicación de la doctrina de las *political questions*. Sin embargo, en el Perú, nuestro modelo de juicio político no ha sido replicado completamente de su par norteamericana. El artículo 99 de la Constitución precisa que corresponde a la Comisión Permanente acusar a altos funcionarios de la República, entre otras cosas, por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones. Dicho precepto constitucional no contempla una figura análoga al *misdemeanors* de la Constitución de Estados Unidos, que hubiera abierto la posibilidad al enjuiciamiento y sanción enteramente políticos. En su lugar, la Constitución nacional asumió una figura que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

proviene del constitucionalismo gaditano, ya que en vez de tipificar faltas graves que no constituyan delitos, hace referencia al supuesto de “infracción a la Constitución”.

Tal matiz, considero, no es baladí, ni en el análisis de los alcances y límites de aplicación de los artículos 99 y 100 de la Constitución nacional, ni en lo que la resolución de este caso exige de nosotros. No se trata tampoco que aquí y ahora podamos o debamos esforzarnos en realizar una identificación de las conductas que podrían dar lugar al supuesto de infracción a la Constitución. Como ocurre muchas veces con los conceptos jurídicos indeterminados, probablemente, es más fácil determinar qué comportamientos o conductas no constituyen una infracción a la Constitución, que obrar de modo inverso, es decir, establecer, de una vez y para siempre, qué comportamientos sí lo son. Una empresa tremendamente compleja, pero también frustrante, pues entonces en el ánimo de tipificar cuáles serían esos comportamientos, tendríamos que escribir un libro de historia constitucional, y en el preciso momento que este se hiciera público, admitir que ya este se encuentra con omisiones susceptibles de corregirse en una edición próxima.

Soy consciente de que esta es una exigencia de precisión y desarrollo que ha impuesto la Corte Interamericana de Derechos Humanos al Estado peruano (*Caso Tribunal Constitucional c. Perú*) las veces que parlamentariamente se ha adoptado sanciones invocándosele. Pero también lo somos de que cuando la Corte Interamericana alude que tales sanciones no son compatibles con el principio de legalidad, dicha Corte está considerando a dicho principio bajo los márgenes que ofrece el artículo 9 de la Convención Americana de Derechos Humanos. No en el sentido más estricto, que es el que se demanda en el ámbito del Derecho Penal, con las exigencias de ley escrita, estricta y previa, sino con los matices con que deben aplicarse al juicio político, de acuerdo con el cual “Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos *según el derecho aplicable...*”. Ese “derecho aplicable”, en el supuesto de la “infracción a la Constitución”, por ello, no es el que se formalice en una ley escrita, sino el que ha de obtenerse de las prácticas y costumbres parlamentarias, pero también de la jurisprudencia constitucional que se vaya construyendo alrededor de dicha causal de iniciación del juicio político.

¿Qué conductas se encuentran comprendidas en el supuesto de “infracción



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

a la Constitución”? Esta es una pregunta que ya desde sus orígenes ha sido bastante complicada en responder de manera objetiva. En España, de cuyo modelo constitucional gaditano tomamos la figura, se intentó objetivar las conductas y comportamientos que constituyeran una infracción a la Constitución. Su resultado fue prácticamente redactar en paralelo un Código Penal, cuyo sujeto activo, en la mayoría de los casos, tenía que serlo un empleado público. De hecho, el Código Penal español de 1822 prácticamente recogió todos los tipos del Decreto del 17 de abril de 1821, que es donde se estableció “...las penas que habrán de imponerse á los conspiradores contra la Constitución é infractores de ella”, tipificación que incluyó su conmovedora cláusula de residualidad: “Además de los casos expresados en los artículos anteriores, la persona de cualquier clase o condición que contravenga a disposición expresa y determinada de la Constitución, pagará una multa de 100 a 200 duros y, en su defecto, sufrirá la pena de reclusión de 15 días a un año y resarcirá los perjuicios que hubiera causado. Si fuese empleado público, quedará suspenso de empleo y sueldo durante un año” [Cf. Marta Lorente Sariñena, *Las infracciones a la Constitución de 1812*, CEC, Madrid 1988, pág. 80 y sgtes].

Lo que evidencia esta experiencia antepasada simplemente es que no hay forma de identificar y establecer todas las conductas que configuren una infracción a la Constitución. De hecho, detrás de cada tipo que alberga el Código Penal hay, en el fondo, la determinación de un supuesto de infracción a la Constitución. Y es que, como en repetidas ocasiones el Tribunal Constitucional ha afirmado, la constitucionalidad de la criminalización de un comportamiento está condicionada a la necesidad de proteger un bien jurídico del mismo rango (constitucional) a la libertad, que resulta siempre amenazada de restringirse o privarse tras el incumplimiento de la prohibición.

Pero que se enfrente con esta dificultad de alinear la infracción de la Constitución con las exigencias del principio de legalidad propio del derecho penal, no quiere decir que este fragmento de la disposición constitucional carezca de valor normativo. Solo quiere alertarnos que su invocación en la iniciación de un juicio político, contra cualquiera de las altas autoridades de la República que se describe en el artículo 99 de la Constitución, ha de tratarse, en todos los casos, de conductas o comportamientos que, no constituyendo delitos, sin embargo, sí representen una afectación intencional, dolosa, directa e inmediata a la Constitución y, al mismo tiempo, revista una máxima gravedad



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

institucional. De tal entidad que autorice, en casos verdaderamente excepcionales, que el órgano que representa a todos los intereses de la sociedad pueda adoptar una sanción tan drástica como lo es la suspensión, inhabilitación o destitución en el ejercicio de un cargo público, y su exposición correlativa, ante la opinión pública, como un funcionario que obró gravemente de forma desleal a la Ley Fundamental del país y que por esa razón no solo ha sido cesado en sus responsabilidades públicas, sino incluso impedido de ejercer ese u otro cargo público en el Estado Constitucional.

La cuestión de si se ha observado (o no) estas condiciones al momento de iniciarse un juicio político, invocándose el supuesto de infracción de la Constitución, es tanto una cuestión formal como de fondo. De esta última clase lo será en orden a determinar si frente a la conducta juzgada en el juicio político corresponde una suspensión, una destitución, o simplemente una inhabilitación, o la suma de alguna de ellas. Su valoración, que no es de conveniencia/inconveniencia (que es lo que caracteriza al acto político “puro”), dependerá de la gravedad o lesividad con los valores que encarna el ordenamiento constitucional, y es una cuestión que el Parlamento deberá ponderar aplicando los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

Pero es también esta misma cuestión un asunto de forma. No la sanción, como acaba de verse, sino la decisión de llevar adelante un juicio político contra un alto funcionario de la República. Determinar si el Parlamento ha obrado correctamente al iniciar un juicio político contra un alto funcionario de la República, es una garantía procesal al que tiene derecho toda persona sometida a este procedimiento parlamentario. Así como es inconstitucional que se abra un juicio político disfrazando una infracción a la ley como si se tratara de una infracción a la Constitución, de la misma manera sería inconstitucional que comportamientos contrarios a la Ley Fundamental, pero no revestidos de extrema gravedad institucional, intenten ser canalizados mediante el juicio político. El juicio político no ha sido institucionalizado con el propósito de permitir la tiranía de la mayoría parlamentaria para con sus enemigos políticos o contra magistrados no sumisos al poder, como ocurrió con la inicua destitución de tres magistrados del Tribunal Constitucional en 1997. Tampoco como un arma en manos de un Poder del Estado para extorsionar o tener amenazados a los otros poderes del Estado, o interferir vaciando de contenido la independencia funcional de organismos constitucionales autónomos. En una democracia constitucional, el juicio político solo puede servir como



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

un instrumento en manos del órgano que representa la voluntad de los intereses generales para deshacerse de altos funcionarios que, deliberada e intencionalmente, actúan de manera páfida contra la Constitución y los intereses de la República.

Que tal instrumento sea empleado con ese propósito, en un sistema constitucional de separación de poderes y de frenos y contrapesos, es una tarea que la Constitución ha confiado preservar a los jueces y tribunales de justicia, en especial, a los encargados de tutelar los derechos fundamentales, o resolver conflictos competenciales, según pueda corresponder. A los primeros, les ha encargado protegerlos derechos contra cualquier clase de autoridad, incluyendo al Parlamento. A los segundos, cuidar porque las competencias que la Constitución ha confiado a cada uno de los órganos constitucionales sean ejercidas de modo constitucionalmente correcto, y a excusarnos de pronunciarnos también cuando carezcamos de competencia (art. 3 de la LOTC).

Este no es un criterio que se contradiga con lo que expresamos en la STC 74/2023. Este no es un caso de un “acto político puro”, como cualquiera de los que antes hemos indicado. Es una garantía procesal de toda persona sometida a un procedimiento en el que se discutan sus derechos e intereses subjetivos, a que no se inicie un procedimiento que pueda terminar con una sanción, por un hecho que no constituya una causal válida, de acuerdo con la Constitución, para proseguirla. Y es el mismo criterio que tiene la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto de los que es nuestra labor en casos como estos.

Aquí solo quisiera afirmar que compartimos el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que, en el caso “Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador”, complementando sus razones expuestas en el caso “Tribunal Constitucional vs Perú”, destacó que era preciso “determinar, inicialmente, si la resolución adoptada por el Congreso en virtud de la cual declaró el cese de los vocales, así como los juicios políticos que se llevaron en contra de algunos de los vocales constituyeron un acto arbitrario que vulneró la garantía de competencia y el derecho a ser oído” [párrafo 170]. Y que, para realizar dicho análisis, era preciso examinar, entre otros supuestos: “i) *el sustento legal y la competencia del Congreso para cesar...*” [cursivas añadidas] pues, en una garantía que también se extiende para el caso de los altos funcionarios de la Junta Nacional de Justicia, su “destitución no puede



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

resultar una medida arbitraria, lo cual debe analizarse a la luz del marco jurídico nacional existente y las circunstancias del caso concreto” [párrafo 200]. De lo que se trata, “En cuanto al ejercicio de las atribuciones del Congreso para llevar a cabo un juicio político, del que derivará la responsabilidad de un funcionario público (...), [es] que toda persona sujeta a juicio de cualquier naturaleza ante un órgano del Estado deberá contar con la garantía de que dicho órgano sea competente, independiente e imparcial y actúe en los términos del procedimiento legalmente previsto para el conocimiento y la resolución del caso que se le somete” [párrafo 77].

Desde luego, no solo es el motivo que origina el juicio político, sino también el procedimiento que se desarrolla contra los altos funcionarios de la República, los que deben efectuarse con respeto de sus garantías judiciales y del debido proceso, “que se refiere al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos. En tal sentido, en su jurisprudencia constante este Tribunal ha señalado que es exigible a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, cuyas decisiones puedan afectar los derechos de las personas, que adopte dichas decisiones con pleno respeto de las garantías del debido proceso legal” [Caso Cuya Lavy y otros vs. Perú. Sentencia de 28 de septiembre de 2021, párrafo 133; Caso Tribunal Constitucional vs. Perú. Sentencia de 31 de enero de 2001, párrafo 71].

En el caso de los miembros de la Junta Nacional de Justicia, órgano del cual depende el nombramiento de los jueces y fiscales del país, consideramos que las garantías que se conceden a estos últimos también les alcanzan, y por ello “cuentan con *garantías reforzadas y específicas debido a la independencia necesaria del Poder Judicial*” [cursiva agregada, párrafo 188]. Sin menoscabar por ello, la naturaleza política del proceso.

En esa dirección, se debe respetar en el juicio político las garantías del debido proceso legal, entre otras, *la debida motivación de la decisión* que se adopte, más aún cuando en nuestro modelo se incluye la sanción de inhabilitación hasta por diez años en el ejercicio de la función pública, lo que obliga a fundamentar la razonabilidad de la imposición de la sanción. Así, el acto parlamentario debe incluir “la exteriorización de la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

justificación razonada que permite llegar a una conclusión y conlleva una expresión racional de las razones que llevan al juzgador a adoptar una decisión” [Corte IDH, Caso Rico vs. Argentina, Sentencia de 2 de septiembre de 2019, párrafo 74].

Asimismo, se debe garantizar la presunción de inocencia “que implica que los juzgadores no inicien el proceso con una idea preconcebida de que el acusado ha cometido el delito que se le imputa” [Corte IDH, Caso Petro vs. Colombia, Sentencia del 8 de julio de 2020, párrafo 125].

Igualmente, es una garantía mínima del debido proceso que los procesados tengan el derecho de “contar con amplias posibilidades de ser oídas y actuar en los procesos respectivos, de manera que puedan formular sus pretensiones y presentar elementos probatorios y que éstos sean analizados de forma completa y seria por las autoridades antes de que se resuelva sobre hechos, responsabilidades, penas y reparaciones” [Corte IDH, Caso Camba Campos y otros vs. Ecuador, Sentencia de 28 de agosto de 2013, párrafo 181].

En este elenco de garantías mínimas debe agregarse la imparcialidad del juzgador, definida como “que sus integrantes no tengan un interés directo, posición predefinida ni preferencia por alguna de las partes y que no se encuentren involucrados en la controversia, sino que actúen única y exclusivamente conforme a –y movidos por el derecho” [Corte IDH, Caso Rico vs. Argentina, Sentencia de 2 de septiembre de 2019, párrafo 70].

Pues bien, en el presente caso, la supuesta interpretación errónea del inciso 3) del artículo 156 de la Constitución fue considerado como un supuesto de infracción constitucional y la causa para iniciar a los miembros de la Junta Nacional de Justicia un juicio político. Considero que la errónea interpretación de una disposición constitucional no es una infracción a la Constitución de gravedad institucional que autorice la iniciación de un juicio político. De hecho, este Tribunal evalúa y condena todos los días interpretaciones erróneas acerca de lo que significa un precepto constitucional: cuando expide sentencias estimatorias en los procesos de amparo, habeas corpus o habeas data, pero también cuando expide sentencias de la misma clase en los procesos de inconstitucionalidad de las leyes y competenciales. Y todas las veces que esto sucede, tras la decisión jurisdiccional, siempre hay implícitamente una condena de haberse interpretado equívocamente la Constitución. Es de lamentar que, tras más



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00004-2024-PCC/TC

de 30 años de vigencia de la Constitución y más de 20 años de funcionamiento de este Tribunal, el promedio de interpretaciones erradas acerca de lo que significa la Constitución no haya decrecido. Y esto aplica tanto a los órganos que conforman el sistema de justicia, entre los cuales se encuentra la Junta Nacional de Justicia, pero también a los demás poderes públicos y órganos constitucionales, entre los cuales también se encuentra el Congreso.

En mi opinión, el hecho de que las decisiones judiciales cuyo cuestionamiento ha originado este proceso, hayan advertido -bajo otros argumentos- que no se podía iniciar un juicio político y sancionar a los miembros de la Junta Nacional de Justicia, atribuyéndoles una interpretación incorrecta o errónea de la Constitución, es analizar el sustento constitucional para iniciar y la competencia posterior para sancionar con la destitución, del Congreso de la República. Y esa es precisamente una competencia de los jueces y tribunales, especialmente, de aquellos quienes tienen a su cargo la jurisdicción constitucional de las libertades. Por eso, en este punto coincidimos con Ricardo Haro sobre la justiciabilidad de las competencias privativas del Congreso: “En consecuencia, afirmamos que las llamadas facultades privativas serán susceptibles de control jurisdiccional, siempre que en su ejercicio afecten formal o sustancialmente el “debido proceso constitucional o legal”, pues es manifiestamente inaceptable que existan facultades privativas en los poderes del Estado que no sólo puedan ser ejercidas al margen de los parámetros que hacen a su constitucionalidad, sino que pretenden evadir el control de constitucionalidad jurisdiccional, esencial a la vigencia del principio de supremacía constitucional” [Haro, Ricardo (2020). ¿Es posible ejercer el control jurisdiccional de constitucionalidad sobre el ejercicio de las facultades privativas de los poderes estatales? En Pablo Luis Malini (director). *Derecho Constitucional del siglo XXI. Estudios en homenaje a Jorge Reinaldo Vanossi*. Buenos Aires: Astrea, p. 141].

De modo pues, que, tras las decisiones judiciales que se han cuestionado como originadoras del conflicto competencial, no encuentro ningún menoscabo en el ejercicio de las que le corresponde la titularidad y el ejercicio al Congreso de la República. Y así debe declararse.

S.

OCHOA CARDICH