



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 00016-2013-PI/TC
LIMA
CONGRESISTAS DE LA REPÚBLICA

PLENO JURISDICCIONAL
Expediente 0016-2013-PI/TC

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Del 17 de enero de 2017

CONGRESISTAS DE LA REPÚBLICA C. PODER
EJECUTIVO

Asunto

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 36 y 37 del Decreto Legislativo 1141,
de Fortalecimiento y Modernización del Sistema de Inteligencia Nacional (SINA) y de la
Dirección Nacional de Inteligencia (DINI).

Magistrados firmantes:

SS.

MIRANDA CANALES
LEDESMA NARVÁEZ
URVIOLA HANI
BLUME FORTINI
SARDÓN DE TABOADA
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TABLA DE CONTENIDOS

CUESTIONES PRELIMINARES.....	3
PETITORIO CONSTITUCIONAL.....	3
DEBATE CONSTITUCIONAL.....	3
Demanda.....	4
Contestación de la demanda	4
FUNDAMENTOS	5
Regulación de la Comisión de Inteligencia del Congreso de la República	5
Autonomía normativa del Congreso de la República	7
El Reglamento del Congreso en la Constitución	8
El Reglamento del Congreso como norma con rango de ley.....	9
Análisis de las disposiciones impugnadas.....	10
Efectos temporales de la sentencia de inconstitucionalidad	11
FALLO	12





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso SINA | 3



SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 17 días del mes de enero de 2017, el Tribunal Constitucional, en sesión del Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Miranda Canales, Ledesma Narváez, Urviola Hani, Blume Fortini, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia, con los fundamentos de voto de los magistrados Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, que se agrega. Se deja constancia de que el magistrado Ramos Núñez votará en fecha posterior.

CUESTIONES PRELIMINARES

PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 8 de julio de 2013, el 25 % del número legal de congresistas de la República, a través de su apoderado, interponen la presente demanda de inconstitucionalidad. Tras alegar la violación de los artículos 43, 94, 104 y 106 de la Constitución y del bloque de constitucionalidad que los desarrollan, plantean el siguiente *petitum*:

- Declarar la inconstitucionalidad formal de los artículos 36 y 37 del Decreto Legislativo 1141, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 11 de diciembre de 2012.
- Declarar la inconstitucionalidad material de los artículos 36 y 37 del Decreto Legislativo 1141, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 11 de diciembre de 2012.

En defensa de la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas, con fecha 17 de marzo de 2014, el Poder Ejecutivo, a través del procurador público especializado en materia constitucional, contesta la demanda negándola y contradiciéndola en todos sus extremos, por lo que solicita que la misma sea declarada infundada.

Por otro lado, merece anotar que el artículo 1 de la Ley 30535, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 10 de enero de 2017, modificó los artículos 36.2, 36.3 y 36.4 del Decreto Legislativo 1141, objeto de impugnación en este proceso.

DEBATE CONSTITUCIONAL

Los demandantes y el demandado postulan una serie de razones o argumentos sobre la constitucionalidad de las disposiciones legales objetadas que, a manera de epítome, se presentan a continuación.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

DEMANDA

La demanda interpuesta por el 25 % del número legal de congresistas de la República está dirigida a cuestionar la constitucionalidad de los artículos 36 y 37 del Decreto Legislativo 1141, sustentándose en los siguientes argumentos:

- En cuanto a la inconstitucionalidad formal, refieren que, de acuerdo a la jurisprudencia de este Tribunal (Expedientes 00047-2004-PI/TC y 00001-2009-AI/TC), el Reglamento del Congreso tendría la naturaleza de ley orgánica, por lo que, de conformidad con el artículo 106 de la Constitución, mal puede una norma con rango de ley ordinaria (decreto legislativo) regular una materia reservada a una ley orgánica, máxime si los artículos 101 y 104 de la Constitución prohíben que el Congreso delegue facultades al Ejecutivo en materias relativas a leyes orgánicas
- En cuanto a la inconstitucionalidad material, refieren que las disposiciones impugnadas contravienen los artículos 43 y 94 de la Constitución, toda vez que el Congreso goza de autonomía normativa para regular sus funciones, competencias y organización. Así, corresponde al Reglamento del Congreso, y no a un decreto legislativo, la regulación del funcionamiento, competencias y composición de la Comisión de Inteligencia, en tanto es un órgano parlamentario que forma parte de su estructura (artículos 22, inciso a; 34, y 35 del Reglamento del Congreso).
- Por último, las disposiciones cuestionadas recortarían las funciones fiscalizadoras de la referida Comisión de Inteligencia —reconocidas anteriormente en la Ley 28664—, al establecer que esta solo tiene competencia para tomar conocimiento del Plan de Inteligencia Nacional (PIN), los Planes Institucionales de Inteligencia (PII), y demás políticas sobre la materia. Enfatizan que ello atenta contra las potestades fiscalizadoras del Congreso, las cuales se desprenden de los artículos 96 de la Constitución y 23 del Reglamento del Congreso, y han sido reconocidas en el Expediente 00156-2012-PHC/TC, así como contra los principios democráticos de transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Dado que lo que se impugna es un decreto legislativo, la defensa de su constitucionalidad corresponde al Poder Ejecutivo, a través de su apoderado, quien en mérito de la Resolución Suprema 143-2012-JUS, de fecha 12 de octubre de 2012, contesta la demanda negándola y contradiciéndola en todos sus extremos con base en los siguientes argumentos:

- En relación a la inconstitucionalidad formal, señala que tanto el Decreto Legislativo como el Reglamento del Congreso son normas con rango de ley y, por ello, tanto las leyes ordinarias como las orgánicas gozan de la misma jerarquía legal (fundamento 16 de la Sentencia 0022-2004-AI/TC), por lo que no existiría un problema de relevancia constitucional cuando una norma con rango de ley entra en aparente colisión con una ley orgánica.



- Desde esta perspectiva, la reserva prevista en el artículo 106 de la Constitución solo aplicaría para la regulación de las entidades previstas en la Constitución, más no para las particularidades de los órganos que integran dichas entidades, como es el caso de las facultades de la Comisión de Inteligencia o de los ministerios que integran el Poder Ejecutivo. Por tanto, las disposiciones impugnadas serían constitucionales, toda vez que no regulan ni modifican la estructura del Congreso de la República, en la que ya estaba contemplada la existencia de dicha comisión.
- De otro lado, sostiene que las disposiciones impugnadas no implican una reforma sustancial a las facultades de la Comisión de Inteligencia del Congreso, anteriormente reguladas por los artículos 21 y 22 de la Ley 28664. Así, la redacción del anterior artículo 22 y la del actual artículo 37 serían idénticas, y entre el anterior artículo 21 y el vigente artículo 36 no se advertirían modificaciones sustantivas, a pesar de su distinta redacción.
- En ese sentido, en cuanto a la presunta afectación de los artículos 43 y 94 de la Constitución, sostiene que el Poder Ejecutivo solo ha ejercido su competencia para dirigir el Sistema de Defensa Nacional, al cual pertenece el Sistema Nacional de Inteligencia (artículos 118.o, inciso 14, y 164 de la Constitución), por lo que la regulación de las facultades de la comisión congresal no constituye una violación a la autonomía del Congreso.

FUNDAMENTOS

1. A la luz de los argumentos expuestos, se hace necesario determinar la naturaleza del Reglamento del Congreso como fuente del derecho y, a partir de lo anterior, si la composición y funciones de las comisiones parlamentarias pueden ser modificadas por medio de un decreto legislativo.

Regulación de la Comisión de Inteligencia del Congreso de la República

2. Los artículos 36 y 37 del Decreto Legislativo 1141 regulan la organización y funciones de la Comisión de Inteligencia del Congreso de la República, estableciendo lo siguiente:

Artículo 36.- Control por la Comisión de Inteligencia del Congreso de la República y funciones

36.1 La Comisión de Inteligencia del Congreso de la República ejerce la fiscalización y control de las actividades del Sistema de Inteligencia Nacional - SINA.

36.2 La Comisión de Inteligencia puede requerir información clasificada y no clasificada a todos los componentes del Sistema de Inteligencia Nacional - SINA, por intermedio de la Dirección Nacional de Inteligencia - DINI, así



como disponer investigaciones de oficio. Asimismo, puede requerir información clasificada a los Jueces Superiores Ad hoc.

36.3 La Comisión de Inteligencia, además de las funciones que realiza como Comisión Ordinaria del Congreso de la República, está facultada para:

36.3.1 Tomar conocimiento del Plan de Inteligencia Nacional - PIN y los Planes Institucionales de Inteligencia - PII, así como las políticas que sobre la materia emitan el ente rector y los componentes del Sistema de Inteligencia Nacional - SINA.

36.3.2 Solicitar un informe anual, con carácter secreto y por escrito, al ente rector del Sistema de Inteligencia Nacional - SINA, sobre las actividades de inteligencia programadas y ejecutadas por los componentes del Sistema de Inteligencia Nacional - SINA, de acuerdo al Plan de Inteligencia Nacional - PIN.

36.4 El Director de Inteligencia Nacional remitirá un informe anual a la Comisión de Inteligencia del Congreso de la República, sobre su gestión en el logro de metas y objetivos alcanzados.

Artículo 37.- Composición de la Comisión de Inteligencia del Congreso de la República

37.1 La Comisión de Inteligencia del Congreso está integrada por no menos de cinco (05) ni más de siete (07) miembros permanentes elegidos por el Pleno del Congreso de la República, por todo el período parlamentario; respetando los criterios de pluralidad y especialidad; no pudiendo designarse miembros accesorios.

37.2 Los miembros titulares de la Comisión de Inteligencia eligen anualmente a su Presidente. La reelección inmediata está permitida.

37.3 Los miembros de la Comisión de Inteligencia guardan secreto de la información clasificada de la que tomen conocimiento, aún después del término de sus funciones.

37.4 Las sesiones de la Comisión de Inteligencia tienen carácter de secretas cuando la naturaleza de los temas a tratar lo ameriten; en dicho caso sólo participan sus miembros permanentes, y por acuerdo mayoritario de los mismos, puede autorizarse la participación de alguno de sus pares.

3. Según la parte demandante, las disposiciones legales mencionadas adolecen de un vicio desde su origen, toda vez que la regulación del funcionamiento, competencias y composición de la Comisión de Inteligencia del Congreso le corresponde al Reglamento del Congreso, no a un decreto legislativo, en tanto se trata de un órgano parlamentario que forma parte de su estructura (artículos 22.a, 34 y 35 del Reglamento del Congreso).

4. Añaden que este Tribunal ha admitido la naturaleza jurídica de ley orgánica del Reglamento del Congreso (Expedientes 00047-2004-PI/TC y 00001-2009-PI/TC), por lo que, de conformidad con el artículo 106 de la Constitución, un decreto legislativo (norma con rango de ley ordinaria) no podría regular una materia reservada a ley orgánica, máxime si los artículos 101 y 104 del mismo cuerpo



normativo prohíben que el Congreso delegue facultades al Poder Ejecutivo en materias relativas a leyes orgánicas.

5. El demandado, por su parte, sostiene que la reserva prevista en el artículo 106 de la Constitución solo aplicaría para la regulación de las entidades previstas en la Constitución, mas no para las particularidades de los órganos que integran dichas entidades, como es el caso de las facultades de la Comisión de Inteligencia del Congreso o de los ministerios que integran el Poder Ejecutivo.
6. Precisa, además, que el decreto legislativo y el Reglamento del Congreso son normas con rango de ley, y que tanto las leyes ordinarias como las orgánicas gozan de la misma jerarquía legal (fundamento 16 de la Sentencia 022-2004-AI/TC), por lo que no existe un problema de relevancia constitucional cuando una norma con rango de ley entra en aparente colisión con una ley orgánica. Además, el propio Tribunal ha establecido que no todas las normas del Reglamento del Congreso tienen las características de una ley orgánica (fundamento 18 del Expediente 00013-2009-PI/TC).

Autonomía normativa del Congreso de la República

7. Según los artículos 3 y 43 de la Constitución, se configura como un Estado democrático de Derecho, y su gobierno se organiza según el principio de separación de poderes. Este sistema de equilibrio y distribución de funciones, que se limita de modo recíproco, sin que ello implique entorpecerse innecesariamente, constituye una garantía para los derechos constitucionalmente reconocidos y un límite al poder frente al absolutismo y la dictadura (fundamento 12 del Expediente 00005-2006-PI/TC).
8. Mediante el principio de separación de poderes se pretende asegurar que estos desarrollen sus competencias con arreglo al principio de corrección funcional; es decir, sin interferir con las competencias de otros, pero entendiendo, a su vez, que todos ejercen una función complementaria en la consolidación de la fuerza normativa de la Constitución (artículos 38, 45 y 51). Es por ello que la separación de poderes que configura nuestra Constitución no es absoluta, sino que, de acuerdo con su evolución, también implica al principio de colaboración de poderes (fundamento 24 del Expediente 00004-2004-CC/TC; fundamento 12 del Expediente 00005-2006-PI/TC).
9. Desde esa perspectiva, el artículo 94 de la Constitución consagra una disposición constitutiva que reconoce la autonomía normativa, económica, administrativa y política del Congreso de la República, al disponer lo siguiente:

El Congreso elabora y aprueba su Reglamento, que tiene fuerza de ley; elige a sus representantes en la Comisión Permanente y en las demás comisiones; establece la organización y las atribuciones de los grupos parlamentarios; gobierna su economía; sanciona su presupuesto; nombra y remueve a sus



funcionarios y empleados, y les otorga los beneficios que les corresponden de acuerdo a ley.

Ello ha sido reiterado expresamente en el artículo 3 del Reglamento del Congreso.

10. Precisamente, en uso de esa autonomía normativa, el Congreso de la República se encuentra constitucionalmente habilitado para autorregular su organización y funcionamiento (principio de autonormatividad reglamentaria), a la luz de los principios básicos y dentro del marco constitucional, poniendo freno a las interferencias que pudieran derivarse de la intervención de los demás poderes del Estado.

El Reglamento del Congreso en la Constitución

11. La Constitución vigente hace referencia al Reglamento del Congreso en diversas oportunidades a lo largo de su articulado.
- a. Artículo 94: El Congreso elabora y aprueba su Reglamento, que tiene fuerza de ley; elige a sus representantes en la Comisión Permanente y en las demás comisiones; establece la organización y las atribuciones de los grupos parlamentarios; gobierna su economía; sanciona su presupuesto; nombra y remueve a sus funcionarios y empleados, y les otorga los beneficios que les corresponden de acuerdo a ley.
 - b. Artículo 96: “El pedido de informe que formulen los Congresistas a los demás órganos [...] se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso”;
 - c. Artículo 101, inciso 5: Entre las atribuciones de la Comisión Permanente se encuentran “Las demás que le asigna la Constitución y las que le señala el Reglamento del Congreso”;
 - d. Artículo 105: “Ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva Comisión dictaminadora, salvo excepción señalada en el Reglamento del Congreso [...]”;
 - e. Artículo 200, inciso 4: Son garantías constitucionales “La Acción de Inconstitucionalidad, que procede contra las normas que tienen rango de ley: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamentos del Congreso [...]”.
12. De lo expuesto se deriva, sin lugar a dudas, que en nuestro ordenamiento constitucional el Reglamento del Congreso es una norma jurídica que tiene rango de ley.
13. Se trata de una fuente primaria del derecho y, como tal, solo se somete a la Constitución (fundamento 1 del Expediente 00006-2003-AI/TC). El concepto de rango de ley alude a que las fuentes a las que se ha calificado como tales se ubican



en el ordenamiento en el grado inmediatamente inferior al que ocupa la Constitución (fundamento 10 del Expediente 00005-2003-AI/TC).

14. En mérito a dicho rango de ley es que se admite el control de constitucionalidad del Reglamento del Congreso a través de una demanda de inconstitucionalidad, además de considerarlo como parte del bloque de constitucionalidad para determinar la forma en que una ley debe ser emitida (fundamento 12 del Expediente 00003-2008-PI/TC).
15. Por otra parte, y en virtud de su *fuerza de ley*, expresamente establecida en el artículo 94 de la Constitución, se reconoce la capacidad del Reglamento del Congreso, en primer lugar, para innovar *in suo ordine* y dentro de los límites de la Constitución el ordenamiento jurídico, y, en segundo lugar, para resistir frente a modificaciones, suspensiones o derogaciones por parte de otras fuentes.
16. Por ello, precisamente, este Tribunal Constitucional entendió que mediante una ley o un decreto legislativo no se podría modificar una materia cuyo desarrollo fue reservado, por la Constitución, al reglamento parlamentario; y tampoco, por supuesto, con otra categoría normativa de rango inferior (fundamento 15 del Expediente 00005-2003-AI/TC).
17. Se puede concluir entonces que el reglamento del Congreso es una norma con rango y fuerza de ley, indiscutiblemente reconocidos por la Constitución. Habría que determinar a continuación si tiene, además, carácter de ley orgánica.

El Reglamento del Congreso como norma con rango de ley

18. De acuerdo con el artículo 106 de la Constitución: “mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como también las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución”.
19. El Reglamento del Congreso precisa las funciones de este poder del Estado y de sus órganos, como la Comisión Permanente. Además, define su organización y funcionamiento, establece los derechos y deberes de los Congresistas y regula los procedimientos parlamentarios.
20. Está claro entonces que, en virtud de la materia regulada (“la estructura y funcionamiento” de uno de los poderes del Estado), el Reglamento del Congreso posee una naturaleza equivalente a una ley orgánica, y no se la denomina ley, sino Reglamento, por cuanto tiene la particularidad de que es el único organismo que aprueba la ley orgánica para sí mismo y porque, como ya se señaló, no cabe en este caso la posibilidad de que tal materia sea observada por el Poder Ejecutivo.
21. Asimismo, este Tribunal tiene decidido lo siguiente:

[...] la estructura y funcionamiento de los Poderes del Estado gozan de reserva de ley orgánica de acuerdo a los siguientes criterios. En el caso del Congreso de



la República, *prima facie*, debe considerarse que, conforme al artículo 94° de la Constitución, el Congreso de la República se regula por su reglamento, que tiene fuerza de ley, constituyendo este hecho una excepción a la regla de que, en principio, los Poderes del Estado se regulan por ley orgánica. Sin embargo, es pacífico asumir que dicho reglamento goza de naturaleza equivalente a la ley orgánica (Expediente 00022-2004-AI/TC, fundamento 23).

22. Coincidentemente con lo antes expuesto, en la sesión del 11 de octubre de 2007, el Pleno del Congreso aprobó el Informe 02-2007-2008-CCYR/P.JVQ-CR de la Comisión de Constitución y Reglamento, mediante el que se concluyó lo siguiente: “El Reglamento del Congreso es una fuente formal de Derecho que tiene naturaleza de Ley Orgánica”, y, como consecuencia de ello, añadió: “La aprobación y modificación del Reglamento del Congreso de la República debe efectuarse mediante el voto conforme de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso”.
23. Por lo expuesto, podemos concluir que el reglamento del Congreso goza de una naturaleza equivalente a una ley orgánica.

Análisis de las disposiciones impugnadas

24. Habiendo quedado establecido que el Reglamento del Congreso tiene una naturaleza equivalente a una ley orgánica, solo resta constatar si las disposiciones cuestionadas del Decreto Legislativo 1141 inciden en la estructura y funcionamiento del Parlamento.
25. Este Tribunal Constitucional entiende que corresponde al Reglamento del Congreso el establecimiento y desarrollo de las diferentes clases de comisiones parlamentarias (ordinarias, de investigación, especiales y de ética), su organización y reglas de conformación, así como las funciones que resultan inherentes a cada una de ellas, en aras de garantizar la autonomía funcional de esta entidad y de los órganos internos que la componen.
26. Por otra parte, los decretos legislativos no tienen un rango superior al Reglamento del Congreso, pues ambos tipos de normas tienen rango de ley, pero los primeros no pueden alterar las disposiciones del segundo.
27. En este sentido, debe tenerse en cuenta que el artículo 104 de la Constitución establece que la delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo no puede incluir aquellas materias que son indelegables a la Comisión Permanente. Dichas materias, según el inciso 4 del artículo 101 de la Constitución, son la reforma constitucional, y la aprobación de tratados internacionales, de leyes orgánicas, de la Ley de Presupuesto y de la Ley de la Cuenta General de la República.
28. Queda claro, entonces, que un decreto legislativo no puede incidir de un modo constitucionalmente legítimo en el Reglamento del Congreso porque solo al Congreso le corresponde aprobar la regulación de su estructura y funcionamiento



dentro del marco constitucional, algo que puede ser controlado por la vía del proceso de inconstitucionalidad, conforme al inciso 4 del artículo 200 de la Constitución, ya glosado.

29. Concordante con las disposiciones anteriores, el artículo 75 del Código Procesal Constitucional establece lo siguiente:

Por contravenir el artículo 106 de la Constitución, se puede demandar la inconstitucionalidad, total o parcial, de un decreto legislativo, decreto de urgencia o ley que no haya sido aprobada como orgánica, si dichas disposiciones hubieren regulado materias reservadas a ley orgánica o impliquen modificación o derogación de una ley aprobada como tal.

30. De otro lado, conviene anotar que los artículos impugnados 36.2, 36.3 y 36.4 del Decreto Legislativo 1141 han sido modificados por el artículo 1 de la Ley 30535, aprobada por 104 congresistas, y publicada en el diario oficial *El Peruano* el 10 de enero de 2017. Dicha fuente normativa ha sido emitida por el Congreso de la República con el número de votos requerido para aprobar una ley orgánica, conforme se puede apreciar del Diario de los Debates de fecha 15 de diciembre de 2016. Así, dado que ha sido emitida por la autoridad competente y de acuerdo al procedimiento establecido, se aprecia que se ha producido la sustracción de la materia justiciable respecto de las disposiciones legales antes mencionadas y, por tanto, corresponde declarar la improcedencia de la demanda en tales extremos.

31. Con base en todo lo anterior, este Tribunal concluye que las demás disposiciones legales impugnadas del Decreto Legislativo 1141 inciden en las funciones de la Comisión de Inteligencia del Congreso de la República (artículo 36.1) y su composición (artículos 37.1 al 37.4), por lo que corresponde declarar su inconstitucionalidad.

Efectos temporales de la sentencia de inconstitucionalidad

32. En cuanto a los efectos de una sentencia que declara la inconstitucionalidad de la ley, cabe mencionar que el artículo 204 de la Constitución establece lo siguiente:

La sentencia del Tribunal que declara la inconstitucionalidad de una norma se publica en el diario oficial. Al día siguiente de la publicación, dicha norma queda sin efecto. No tiene efecto retroactivo la sentencia del Tribunal que declara inconstitucional, en todo o en parte, una norma legal.

33. Como lo ha sostenido este Tribunal en el Expediente 00004-2006-PI/TC (fundamento 174), más allá de su distinta valoración, la potestad de los tribunales o cortes constitucionales de diferir los efectos de sus sentencias, de acuerdo a la naturaleza de los casos que son sometidos a su conocimiento, constituye, en la actualidad, un elemento de vital importancia en el Estado constitucional, pues se difiere con el objeto de evitar mayores efectos destructivos que podría generar la eficacia inmediata de una sentencia que declara la inconstitucionalidad de una ley, tendiéndose a aplazar o suspender los efectos de esta.

34. Ello, sin lugar a duda, no implica que el Tribunal Constitucional omita considerar los efectos de sus sentencias, sino todo lo contrario. Como sostiene Zagrebelsky, esta potestad de diferir los efectos de sus decisiones, “empleada con prudencia y, al mismo tiempo, con firmeza por parte de la Corte Constitucional, sería una demostración de un poder responsable y consciente de las consecuencias”. “[E]l orden y la gradualidad en la transformación del derecho son exigencias de relevancia, no simplemente de hecho, sino constitucional”. Es por ello que “La Corte no puede desinteresarse de los efectos de los pronunciamientos de inconstitucionalidad, cuando éstos pueden determinar consecuencias que transtornen aquel orden y aquella gradualidad. En tales casos ella no puede observar pura y simplemente —es decir, ciegamente— la eliminación de la ley inconstitucional, tanto para el pasado como para el futuro. La ética de la responsabilidad exige esta atención” [ZAGREBELSKY, Gustavo. “Il controllo da parte della Corte Costituzionale degli effetti temporali delle pronunce d’incostituzionalità: possibilità e limiti”. En: *Effetti temporali delle sentenze della Corte Costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere* (...). Giuffrè, Milano, 1989, pp.195 y 198].

35. En el presente caso, atendiendo a la importancia de los temas objeto de regulación (funciones y composición de la Comisión de Inteligencia del Congreso de la República) y para evitar las consecuencias graves que podría generar la eficacia inmediata de la presente sentencia estimatoria, el Tribunal Constitucional considera que debe establecerse una *vacatio sententiae* de los inconstitucionales artículos 36.1 y 37.1 al 37.4 del Decreto Legislativo 1141, hasta finalizar la segunda legislatura ordinaria del periodo 2017-2018, de modo que el Poder Legislativo, conforme a sus competencias, realice las respectivas modificaciones de su Reglamento o la ley que estime pertinente para subsanar la inconstitucionalidad que aquí se declara.

FALLO

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA EN PARTE** la demanda de autos; y, en consecuencia, **INCONSTITUCIONALES** los artículos 36.1 y 37.1 al 37.4 del Decreto Legislativo 1141, de Fortalecimiento y Modernización del Sistema de Inteligencia Nacional.
2. Con los votos a favor de los magistrados Miranda Canales, Ledesma Narváez, Urviola Hani, Blume Fortini y Espinosa-Saldaña Barrera, y el voto en contra del magistrado Sardón de Taboada, establecer una *vacatio sententiae* de la inconstitucionalidad declarada hasta la segunda legislatura ordinaria del periodo



2017-2018, para que el Poder Legislativo dicte la respectiva normatividad conforme a lo expuesto en el fundamento 35 de la presente sentencia.

3. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda por sustracción de la materia justiciable respecto de los artículos 36.2, 36.3 y 36.4 del Decreto Legislativo 1141.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MIRANDA CANALES
LEDESMA NARVÁEZ
URVIOLA HANI
BLUME FORTINI
SARDÓN DE TABOADA
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lo que certifico:

JANET OTÁROLA SANTILLANA
Secretaria Relatora
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00016-2013-PI/TC

LIMA

CONGRESISTAS DE LA REPÚBLICA

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Coincido con el fallo y con la fundamentación de la sentencia, pero discrepo de la decisión de mis colegas de declarar una *vacatio sententiae*.

Los artículos 36.1, 37.1 y 37.4 del Decreto Legislativo 1141 son inconstitucionales por vulnerar la autonomía del Congreso de la República y el principio de reserva de ley orgánica. El funcionamiento de las comisiones congresales debe ser regulado por el Reglamento del Congreso, según se desprende de los artículos 94, 101.4 y 104 de la Constitución.

Sin embargo, en vez de expulsarlas del ordenamiento jurídico, mis colegas optan por suspender los efectos de la sentencia hasta el fin de la segunda legislatura ordinaria del periodo 2017-2018, aludiendo a un riesgo — no especificado — de que se generen “consecuencias graves” (*cfr.* fundamento 35).

Ciertamente, este Tribunal Constitucional puede modular los efectos de sus sentencias en el tiempo, para evitar que se genere una inconstitucionalidad mayor a la que se busca resolver. Empero, no existe tal riesgo en este caso. La Comisión de Inteligencia del Congreso deriva su existencia del artículo 35 del Reglamento del Congreso, no del Decreto Legislativo 1141. Por tanto, dicha comisión podrá seguir funcionando incluso si los efectos de la sentencia fueran inmediatos.

Evidentemente, mis colegas optan por establecer una *vacatio sententiae* e invitan al Congreso a reproducir en su reglamento las normas declaradas inconstitucionales porque valoran positivamente dichas normas. Empero, no corresponde a este Tribunal Constitucional tener iniciativa para reformar el reglamento del Congreso en un sentido u otro. Ello corresponde solo al propio Congreso.

Por tanto, atendiendo al principio de corrección funcional, me aparto de los fundamentos 32 a 35 y del segundo punto resolutivo de la sentencia.

S.

SARDÓN DE TABOADA

Lo que certifico:

JANET OTÁROLA SANTILLANA
Secretaria Relatora
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00016-2013-PI/TC

LIMA

25% DEL NÚMERO LEGAL DE CONGRESISTAS
DE LA REPUBLICA

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ELOY ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Anotaciones sobre los alcances de la “constitucionalización de la política”, y en ese contexto, acerca del margen de acción ante la interpretación conforme a la constitución de la labor parlamentaria

1. Si bien coincido con el sentido de lo resuelto en este caso, máxime luego de que han incluido algunas necesarias correcciones a la propuesta original, creo pertinente realizar ciertas anotaciones en función a diversos aspectos abordados en esta controversia. La primera de ellas se encuentra relacionada con los alcances de lo que muchos han denominado “constitucionalización de la política”. La segunda se refiere a que conviene hacer a nivel de este Tribunal para garantizar el cumplimiento de sus sentencias. Pasaré entonces a pronunciarme sobre ambos temas de inmediato.
2. Como he dicho en más de una ocasión, no cabe duda que Derecho y política son distintos, pero también debe quedar claro que en el Estado Constitucional ningún quehacer, lo cual incluye también a la labor de organismos conformados por políticos elegidos por el pueblo como nuestro Congreso, puede darse al margen de parámetros constitucionales.
3. Esta “constitucionalización de la política”, por cierto, no puede ni debe entenderse como una politización de la judicatura, sea ésta ordinaria o constitucional. Conviene entonces tener presente el sentido de esta “constitucionalización de la política”. Y es que hoy el juez o jueza constitucional, responsable de interpretar una norma tan particular como la Constitución (dirigida a guiar al quehacer jurídico, económico, social o cultural de una sociedad y un Estado determinado), no solamente debe tutelar la voluntad general, sino debe poner un especial énfasis en la protección de los derechos de las minorías, garantizando con ello, entre otros factores, una limitación del poder (en sus diversas expresiones). Esto último a su vez se traduce en la distribución de funciones y el establecimiento de mecanismos de control al ejercicio de estas funciones.
4. Eso no convierte al juez o a la jueza constitucional en constituyente. Le lleva a ser el garante jurídico del marco previsto por el constituyente (o de la comprensión del mismo luego de una lectura convencionalizada de la Constitución), protegiendo lo allí previsto o comprendiendo que lo que se venga de acuerdo con lo establecido en ese escenario.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00016-2013-PI/TC

LIMA

25% DEL NÚMERO LEGAL DE CONGRESISTAS
DE LA REPUBLICA

5. No le convierte por cierto tampoco en congresista, sino en alguien que acompaña al congresista en el esfuerzo que este representante hace para cumplir sus importantes tareas dentro de parámetros constitucionales.
6. Ya en el caso peruano hemos tenido varias expresiones de esta labor de acompañamiento, la cual, por cierto, también se da y debe darse frente a la labor de otros órganos, como, por ejemplo los pertenecientes al ámbito del gobierno nacional o los gobiernos subnacionales. De un lado, e incluso con esta actual composición del Tribunal Constitucional del Perú, se ha hecho una interpretación y un control sobre el iter procedimental seguido, la competencia de los órganos u organismos involucrados y el contenido de diversas políticas públicas en cuya conformación ha cumplido un papel central lo previsto en leyes dictadas por el Congreso. En este sentido tenemos, por solamente citar dos cosas, lo resuelto frente a la Ley Universitaria o la Ley Servir.
7. Además, este Tribunal, respetando aquí no solamente parámetros constitucionales, sino también convencionales, se ha pronunciado sobre el ejercicio de facultades legisferantes en temas como el de la declaración de amnistía (caso Salazar Monroe).
8. En estos casos no es que el Tribunal se apropie de responsabilidades propias del Congreso cuando legisla, sino que el Tribunal en base a un análisis de revisión de cuestiones de procedimientos y competencias y de análisis de contenido (más en la línea de lo aplicado en los Estados Unidos desde “Baker versus Carr” o por la Corte Interamericana desde “Barrios Altos”, antes que, por ejemplo, recurrir a mecanismos de control de la discrecionalidad administrativa) consagra una interpretación conforme a la Constitución (convencionalizada) y, en su caso, una declaración de inconstitucionalidad o inconvencionalidad como última ratio.
9. Lo mismo puede decirse cuando se hace referencia a lo hecho por el juez constitucional peruano ante cuestionamientos al ejercicio de otras competencias congresales. En este sentido, el de garantizar la plena vigencia y la clara comprensión de parámetros constitucionales se encuentran, por solamente citar unos casos, lo señalado por este Tribunal Constitucional sobre la acusación constitucional (“Tineo Cabrera”, entre otros) o los parámetros dentro de los cuales debe actuar una Comisión Investigadora (o una ordinaria a la cual se le han asignado responsabilidades de comisión investigadora, como en el caso “Alejandro Toledo Manrique”), o una Comisión de Ética Parlamentaria (caso “Elsa Anicama”). No es pues una novedad pronunciarse entonces sobre la regularidad constitucional del quehacer del Congreso, tal como se nos pide en este caso, sino la consecuencia hoy natural de nuestro quehacer.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00016-2013-PI/TC

LIMA

25% DEL NÚMERO LEGAL DE CONGRESISTAS
DE LA REPUBLICA

10. Sin embargo, lo que aquí puede generar algún debate es hasta dónde podemos llegar con esta labor interpretativa y de eventual apartamiento de lo inconstitucional y lo inconveniente. La pregunta es si, en aras de salvar situaciones de inconstitucionalidad manifiesta y sostenido gracias a omisiones o imprecisiones del legislador, corresponde al juez o jueza constitucional limitarse a exhortar se suplan las omisiones, orientar mediante sentencias interpretativas como comprender la normativas existente o ir más allá. En este caso se ha optado por dejar que el mismo legislador subsane la omisión y las imprecisiones existentes, pero conviene tener claro que esta actualmente no es la única alternativa que se le proporciona en el Derecho Comparado al juez o jueza constitucional cuando se encuentra ante estas situaciones.
11. Queda abierta la posibilidad de, como en alguna época se exploró en este mismo Tribunal, ver la pertinencia de recurrir a fórmulas como las seguidas en Brasil o Portugal ante supuestos de inconstitucionalidad por omisión, frente a la falta de regulación en un tema central materializada por el órgano u organismo competente para ello. Conviene también pensar sí, como ya ocurre en otros contextos, aunque pensando más en el incumplimiento de la materialización de políticas públicas, ante la omisión legislativa el Tribunal, de manera excepcional y absolutamente temporal, pueda ir estableciendo ciertas prescripciones normativas mientras dure el silencio del legislador.
12. Por otra parte, considero también que en determinados contextos el Tribunal Constitucional puede incluso apostar por formas de respuesta que, si bien pueden considerarse como atípicas, resulten ser respetuosas de los poderes públicos y leales con el encargo que ha sido encomendado al órgano colegiado. De esta forma, el Tribunal Constitucional podría explorar, por ejemplo, algunas formas de solución de controversias previstas en la jurisprudencia comparada, tales como las “sentencias dialógicas” o las “sentencias de mera incompatibilidad”.
13. Con ello, por cierto, no habría invasión de las competencias del Congreso, sino un escenario en nuestro país nuevo para una necesaria colaboración entre organismos estatales para asegurar que todos ellos a la brevedad actúen de acuerdo con parámetros constitucionales. No está aquí en juego, repito, el estricto respeto a las competencias de cada quien, sino más bien los alcances de las atribuciones de cada cual y la intensidad de la colaboración entre unos y otros para garantizar la plena eficacia de lo dispuesto a nivel constitucional, materia de ineludible cumplimiento dentro de un Estado Constitucional. Estamos pues ante posibilidades sobre las cuales, en su oportunidad, convendría analizar con mayor detalle.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00016-2013-PI/TC

LIMA

25% DEL NÚMERO LEGAL DE CONGRESISTAS
DE LA REPUBLICA

Apuntes acerca de las atribuciones con que cuenta o debiera contar el juez constitucional para garantizar un cabal cumplimiento de sus sentencias.

14. El sentido de toda labor constitucional, dentro de la cual por cierto se inscribe el quehacer de todo juez o jueza constitucional, es la de resolver una situación de conflicto o incertidumbre para así preservar un clima de paz social en justicia. Ello, añadido aquí, deviene en irreal o en inalcanzable si lo resuelto por quien juzga no se ejecuta y cumple. Una resolución que no se materializa genera más bien expectativas que se frustran, y que, por ende, resienten la credibilidad de quien la emite, poniendo así abiertamente en entredicho su autoridad, y la autoridad que en su ordenamiento jurídico (en este caso el peruano) se le otorga para, en esta situación en particular, impartir justicia no solamente al órgano u organismo que emite ese pronunciamiento, sino a todo el sistema de justicia en su conjunto.
15. En ese contexto puede entenderse la preocupación del Tribunal Constitucional peruano no solamente de emitir sentencias y otras resoluciones que puedan dar fin a las controversias que conoce, sino también por asegurar un cabal cumplimiento de estos pronunciamientos.
16. Así, por ejemplo, y no solamente por la habilitación expresa del constituyente o el legislador, sino por un desarrollo jurisprudencial cuyo sustento muchas veces hemos sugerido volver a analizar, el Tribunal Constitucional peruano, guste o no, cuenta hoy con mecanismos destinados a garantizar el cumplimiento de sus resoluciones en sede de la judicatura ordinaria. Eso es lo plasmado, si bien no exento de alguna polémica, cuando se plantea la posibilidad de recursos de agravio constitucional atípicos como el “recurso de agravio a favor del cumplimiento de las sentencias del Tribunal Constitucional” (RTC 00168-2007-Q), el “recurso de agravio a favor de la ejecución de sentencias del Poder Judicial emitidas en segundo grado” (RTC 00201-2007-Q/TC) o el “recurso de apelación por salto” (STC 00004-2009-PA/TC).
17. La pregunta que cabe hacerse ahora es cómo actuar si la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en un caso se encuentra dirigida a subsanar el incumplimiento o la imprecisión en el cumplimiento de parámetros constitucionales en que ha incurrido el Congreso. En el proceso en particular en el cual nos estamos pronunciando se ha optado por una *vacatio sententiae*, sujeta a un plazo determinado, considerado razonable para que el Congreso, dejando de lado lo que no debió intentar regularse por Decreto Legislativo, haga las previsiones correspondientes (cuando menos respecto a las disposiciones sobre las que no ha operado la sustracción de la materia). Sin embargo, oportuno es anotar que esta no es la única alternativa recogida en esos temas en el Derecho Comparado. E independientemente de ello, cabe preguntarse qué hacer si, una vez concluida la *vacatio sententiae*, se



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00016-2013-PI/TC

LIMA

25% DEL NÚMERO LEGAL DE CONGRESISTAS
DE LA REPUBLICA

mantienen las omisiones o imprecisiones existentes, o se toma una decisión distinta o hasta contrapuesta a la prescrita por el Tribunal Constitucional del Perú.

18. Frente a este tipo de situaciones, las cuales esperamos no se den, conviene tener presente cómo en el Derecho Comparado muchos Tribunales Constitucionales, o Altas Cortes que hacen sus veces, han recurrido a diversas alternativas, cuya materialización, de ser necesario, habría que explorar. Cabe, pues, abrir el debate a la posibilidad de emplear las llamadas “sentencias estructurales” o también las “sentencias piloto”, explorar la creación y el uso de procedimientos de “seguimiento de sentencias”, o incluso trabajar complementariamente en las “reparaciones simbólicas”.
19. Con ello, por cierto, el juez constitucional no invade competencias de otras entidades, sino que colabora con ellas en la cabal plasmación de sus funciones. A la vez, con ello los jueces constitucionales satisfarían debidamente lo que es su razón de ser: que el quehacer institucional se desarrolle de acuerdo con los parámetros constitucional y convencionalmente previstos. Lo contrario es quitarle a la Constitución la fuerza normativa que esta tiene, con todo lo que aquello involucre, salvo mejor parecer.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lo que certifico:

JANET OTÁROLA SANTILLANA
Secretaria Relatora
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00016-2013-PI/TC

LIMA

25% DEL NUMERO LEGAL DE
CONGRESISTAS DE LA REPUBLICA

VOTO DEL MAGISTRADO RAMOS NÚÑEZ

Emito el presente voto a fin de expresar que, al igual que la mayoría de mis colegas, voto por:

1. Declarar **FUNDADA** en parte la demanda de autos; en consecuencia, inconstitucionales los artículos 36.1 y 37.1 al 37.4 del Decreto Legislativo 1141, de Fortalecimiento y Modernización del Sistema de Inteligencia Nacional.
2. Declarar una *vacatio sententiae*, conforme a lo expuesto en el fundamento 35 de la sentencia.
3. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda por sustracción de la materia respecto de los artículos 36.2, 36.3 y 36.4 del Decreto Legislativo 1141.

Lima, 24 de enero de 2017

S.

RAMOS NÚÑEZ

Lo que certifico:

JANET OTÁROLA SANTILLANA
Secretaría Relatora
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL