

Desencuentro de fueros, caso control judicial de las decisiones parlamentarias del Congreso de La República del Perú

*Clash of jurisdictions, case judicial control of
parliamentary decisions of the Congress of The
Republic of Peru*

JORGE LUIS CÁCERES ARCE*
JOAQUÍN IGNACIO CÁCERES ROSADO**
CESAR ALEJANDRO DEL CARPIO UGARTE***

Revista Electrónica Iberoamericana (REIB), Vol. 19, No. 1, (febrero de 2025), pp. 63-87. ISSN: 1988 – 0618.
doi: 10.20318/reib.2025.9232. ORCID: ver afiliación de cada autor_
Fecha de recepción: 10 de octubre de 2024. Fecha de aceptación: 16 de diciembre de 2024

- * Profesor de la Universidad Católica de Santa María (Perú), Abogado, Doctor en Derecho. Ejerció el cargo de Decano en el Colegio de Abogados de Arequipa y de Consejero de la Academia de la Magistratura, se desempeñó como Vicepresidente de la Junta Nacional de Decanos de los Colegios de Abogados del Perú. Presidente de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional y Vicerrector Académico de la Universidad Católica de Santa María de Arequipa. Agente del Estado Peruano ante la Corte IDH. Miembro del Consejo Consultivo de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9220-8447> Correo electrónico: jcaceres@ucsm.edu.pe
- ** Abogado por la Universidad Católica de Santa María, Candidato a Doctor por la Universidad Complutense de Madrid. Miembro de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional. Profesor en la Universidad de San Martín de Porres. Máster en Derecho Parlamentario, Elecciones y Estudios Legislativos por la Universidad Complutense de Madrid. Máster en Gobierno y Cultura de las Organizaciones por la Universidad de Navarra. Exregidor Distrital. ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-1726-8512> Correo electrónico: jcaceresr@usmp.pe
- *** Abogado por la Universidad Católica de Santa María. Máster en Gestión Pública. Máster en Derecho Constitucional. Doctorando en Derecho. Profesor de pre y posgrado de la Universidad Católica de Santa María (Perú). Miembro de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional. Servidor público. ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-2484-9471> Correo electrónico: cdecarpiou@ucsm.edu.pe

Resumen

El presente artículo examina el conflicto competencial entre el Congreso de la República y el Poder Judicial en la República del Perú, con énfasis en la interferencia del Poder Judicial en atribuciones exclusivas del Legislativo, como son: la elección del Defensor del Pueblo, el control político y la función legislativa normativa. Se explora la doctrina de las “*political questions*”, planteando que determinados actos, debido a su carácter eminentemente político y representativo, deben estar fuera del control judicial. Además, se estudian los principios desarrollados en la sentencia recaída en el expediente N° 00003-2022-PCC/TC y la doctrina internacional comparada. En ambas unidades de estudio resaltan la importancia de mantener la separación de poderes, respetando las competencias exclusivas de cada órgano del Estado. En conclusión, el artículo destaca la relevancia del control constitucional para prevenir crisis institucionales, subrayando que el respeto a las competencias de los poderes es esencial para la estabilidad democrática.

Palabras clave: Control y revisión judicial, Cuestiones políticas, Congreso, Ejecutivo, Facultades constitucionales, Perú.

Abstract

This article examines the conflict of competence between the Congress of the Republic and the Judiciary in the Republic of Peru, with emphasis on the interference of the Judiciary in exclusive attributions of the Legislature, such as: the election of the Ombudsman, political control and the normative legislative function. The doctrine of “*political questions*” is explored, arguing that certain acts, due to their eminently political and representative nature, should be outside judicial control. In addition, the principles developed in the judgment handed down in file No. 00003-2022-PCC/TC and comparative international doctrine are studied. In both units of study, the importance of maintaining the separation of powers stands out, respecting the exclusive competences of each organ of the State. In conclusion, the article highlights the relevance of constitutional control to prevent institutional crises, stressing that respect for the powers of the branches of government is essential for democratic stability.

Keywords: Judicial control and review, Political questions, Parliament, Government, Constitutional Faculties, Peru.

Sumario:

Introducción. I. Contexto general del conflicto entre el Congreso de la República y el Poder Judicial. 1.1. Justicia constitucional y judicialización de la política peruana. 1.2. Political questions o actos políticos puros. 1.3. Desarrollo en los Estados Unidos de las political questions. 1.4. Criterio jurídico aplicado a la sentencia recaída en el expediente 003-2022-CC/TC. 1.5. La utopía de la separación de poderes. 1.6. El Tribunal Constitucional peruano y las “Political Questions”. II. Fundamentos del Tribunal Constitucional. 2.1. Delimitación de la controversia y análisis del conflicto competencial. 2.2. Discusión sobre la justiciabilidad de los actos parlamentarios. 2.3. Evaluación del impacto de las resoluciones judiciales sobre las funciones del Congreso. III. Impacto de la sentencia. 3.1. Declaración de Nulidad de las Resoluciones Judiciales que afectaron las competencias del Congreso. 3.2. Recomendaciones del Tribunal Constitucional para evitar futuros conflictos. 3.3. Consecuencias jurídicas y políticas de la sentencia. IV. Exhortación y Consideración Adicional. 4.1. Exhortación al Congreso para reformar el artículo 99 de la Constitución Política y su Reglamento. 4.2. Comentarios sobre la conducta funcional de los jueces ordinarios que no afectaron los mandatos del Tribunal Constitucional. Conclusiones y reflexiones.

Introducción

En las ya más de tres décadas de vigencia de la Constitución Política de 1993, se han suscitado diversos conflictos entre los poderes del Estado y los organismos autónomos. Estos desencuentros están reservados al establecimiento de competencias, el rehusamiento de las mismas o el menoscabo de fueros constitucionales.

Las competencias establecidas y delimitadas al amparo de la Ley de Bases de la Descentralización (Ley 27783) son un claro ejemplo de los desacuerdos derivados de la forma de interpretación de la Carta Fundamental.

Con frecuencia y mayor intensidad las funciones y atribuciones de los poderes del Estado pueden entrar en conflicto cuando de control político, de los procesos de fiscalización o ante la designación de altas autoridades se trata. Hemos observado que la elección del Defensor del Pueblo, el procedimiento de Antejudio Político a un alto funcionario o el procedimiento parlamentario fueron objeto de control por parte del Poder Judicial, tarea que no le corresponde a los jueces ordinarios.

Se justifica que debamos hacer un análisis académico sobre el control de actos parlamentarios por parte del Poder Judicial, en una clara interferencia de las competencias del Congreso, cabe preguntarse si este control resulta ajustado al marco constitucional.

Dado que los conflictos como el previamente señalado acontecen en nuestro sistema jurídico, resulta imperioso la necesidad de contar con un mecanismo de control del poder utilizando el Derecho Constitucional como principio rector en la delimitación de competencias y del control del propio poder estadual.

Al respecto la Constitución Política del Perú ha regulado en el numeral 3 del artículo 202, los conflictos de competencia. Asimismo, el mal denominado “Nuevo Código Procesal Constitucional”, aprobado por la Ley 31307 regula en los artículos 108 al 112 el proceso Competencial. Este proceso es un mecanismo constitucional que permite resolver conflictos entre los distintos órganos del Estado o entre los niveles de Gobierno, sobre el ejercicio de competencias, menoscabo de atribuciones o rehusamiento de las obligaciones constitucionales asignadas.

Según el catedrático hispano de Derecho Constitucional, Francisco Fernández Segado el proceso competencial tiene una relevancia fundamental en la protección del Estado Constitucional de Derecho, ya que previene y resuelve disputas que podrían generar crisis institucionales. El profesor resalta que este proceso no solo asegura que cada órgano del Estado respete los límites de su actuación, sino que también promueve una colaboración equilibrada entre ellos, necesaria para la funcionalidad del sistema democrático, aspecto que desarrollaremos en los siguientes numerales¹.

Este control y diferendo se encuentra bajo la responsabilidad del Tribunal Constitucional, quien actúa como árbitro en los conflictos que puedan surgir entre

¹ Francisco Fernández Segado, *Derecho constitucional peruano y comparado*, 1.ª ed. (Lima: Universidad de Lima, 2005).

los poderes públicos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) o entre los distintos niveles de Gobierno (Nacional, Regional y Local).

Según Ernesto Álvarez Miranda destacable Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de San Martín de Porres, el proceso competencial permite preservar la autonomía de cada entidad pública y evitar que una usurpe las funciones o fueros de la otra, protegiendo de esta forma el principio de separación de poderes².

I. Contexto general del conflicto entre el Congreso de la República y el Poder Judicial

El conflicto competencial entre el Congreso de la República y el Poder Judicial, expuesto en la sentencia del Tribunal Constitucional (Expediente 00003-2022-PCC/TC), surge a raíz de diversas resoluciones judiciales que, según el Parlamento, afectaron sus competencias exclusivas.

El Congreso presentó una demanda competencial alegando que el Poder Judicial, mediante el ejercicio del control jurisdiccional, había interferido en sus funciones constitucionales, particularmente en lo referente a la elección y remoción del Defensor del Pueblo, así como en la capacidad para llevar a cabo investigaciones parlamentarias y ejercer control político sobre altos funcionarios del Estado.

El conflicto se intensificó cuando, mediante la Resolución N° 1 del 8 de junio de 2022, el Tercer Juzgado Especializado en lo Constitucional de Lima, ordenó la suspensión del proceso de elección del Defensor del Pueblo. El Congreso argumentó que esta medida cautelar afectaba su competencia exclusiva para elegir a dicho funcionario constitucional, de acuerdo con el precepto 161 de la Constitución Política del Perú.

Además, el Poder Judicial emitió resoluciones que impedían la realización de investigaciones parlamentarias sobre asuntos de interés público, como el caso del Presidente del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), lo que para el Congreso representaba una violación a sus competencias de control político. La controversia también incluyó a la función legislativa del Congreso, afectada por resoluciones judiciales que interrumpieron el trámite de proyectos de ley vinculados a la reforma universitaria.

1.1. Justicia constitucional y judicialización de la política peruana

Desde la incorporación del “Control Concentrado”, basado en la tesis del genio y sesudo austriaco Hans Kelsen, donde se propone que un organismo autónomo, colegiado, con jueces independientes, sacudidos de toda presión ideológica sesgada, radical e intolerante que se encargue de efectuar el control normativo sobre las leyes que emanan

² Ernesto Álvarez Miranda, *El control de competencias en el Estado peruano: Fundamentos y desarrollo en la jurisprudencia constitucional*. (Lima: Editorial Jurídica Grijley, 2012).

del Poder Legislativo, de los órganos descentralizados y del propio Ejecutivo (Decretos de Urgencia), han podido darse soluciones democráticas y ajustadas a derecho, cuando han surgido conflictos vinculados al Poder.

Al respecto podemos identificar en el análisis del maestro mexicano Héctor Fix-Zamudio sobre la judicialización de la política quien sostuvo que la justicia constitucional tiene como misión fundamental garantizar la supremacía de la Constitución y salvaguardar los derechos fundamentales y constitucionales³. Sin embargo, advirtió que en contextos donde existe una profunda interdependencia entre los poderes del Estado, la justicia constitucional corre el riesgo de ser utilizada como un instrumento político, generando lo que él denominó la “politización de la justicia constitucional”.

Asimismo, explicó que uno de los principales desafíos de los tribunales constitucionales en América Latina es mantener su independencia frente a los poderes políticos. Los jueces constitucionales, al intervenir en la resolución de conflictos entre poderes o en asuntos que afectan directamente al sistema político, pueden verse sujetos a presiones externas o internas, lo que compromete la imparcialidad de sus decisiones.

Este fenómeno se acentúa cuando los órganos judiciales están compuestos por magistrados cuya designación está altamente influenciada por actores políticos, lo que puede llevar a que las sentencias sean percibidas como favorables a determinados intereses partidistas y gubernamentales.

1.2. Political questions o actos políticos puros

En palabras del Magistrado del Tribunal Constitucional peruano Gustavo Gutiérrez Ticse, los actos políticos puros son resultado de las decisiones políticas exclusivamente, fruto de la representatividad y discrecionalidad de los diferentes actores políticos⁴.

Asimismo, en el ejercicio de esta independencia del ejercicio de las funciones de representación que natural e históricamente debe ejercer el Parlamento, como pueden ser: el nombramiento de altos funcionarios del Estado (Defensor del Pueblo, Directores del Banco Central de Reserva, Superintendente de Banca Seguros y AFP, Magistrados del TC), la destitución de los mismos, la censura a ministros de Estado, o la ratificación de otros altos funcionarios (Contralor General de la República), es que resulta inadmisibles la “judicialización de la política” y la “politización de la justicia”, pues se ve seriamente comprometido el equilibrio de poderes y la participación ciudadana en las decisiones políticas, sometiendo la voluntad de los representados por los Congresistas a un despacho judicial distraído, desconocedor de la doctrina y la jurisprudencia constitucional y alejado de la adecuada motivación pética.

³ Héctor Fix-Zamudio, “La legitimación democrática del juez constitucional”, en *El Juez Constitucional en el Siglo XXI*, dir. por César de Jesús Molina Suárez y Eduardo Ferrer Mc-Gregor. (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas 2009), 135-187.

⁴ Gustavo Gutiérrez Ticse, *Comentarios al Nuevo Código Procesal Constitucional*. (Lima: Editorial Jurídica Grijely, 2023).

En buena cuenta los actos políticos puros o “political Questions” hacen referencia a aquellos asuntos que, aunque relacionados con la Constitución y la distribución del poder, no pueden ser resueltos por los tribunales debido a su naturaleza eminentemente política.

Esta doctrina, desarrollada en el sistema jurídico de Estados Unidos, establece que ciertas cuestiones, como decisiones políticas o de Gobierno, deben ser resueltas exclusivamente por los poderes: Ejecutivo o Legislativo, y no por el Poder Judicial. La idea central es que existen ciertos temas que están fuera del ámbito de control judicial debido a que involucran decisiones discrecionales que la Constitución reserva a los poderes políticos.

Es esta discrecionalidad de las decisiones políticas, las que dotan de un amplio margen de decisión a las fuerzas políticas para la adopción de políticas de Gobierno, el principio constitucional de “representatividad” que se encuentra precisado en el artículo 43 de la Constitución de 1993, dispone que el carácter representativo es el eje central en la organización del Estado peruano, principio que sumado al carácter democrático asegura la capacidad de los ciudadanos de estar representados en los órganos de Gobierno a través de sus delegados electos.

Este principio evita que las decisiones políticas no sean tomadas únicamente en la capital del país, o en centralismo de un Gobierno regional o local, sino que los “representantes directamente elegidos por el pueblo”, participen activamente en la toma de decisiones. Siendo que estos representantes son individuos elegidos para actuar en nombre de la ciudadanía.

De esta manera, se garantiza que el poder reside en el pueblo, pero se ejerce a través de sus representantes, quienes deben actuar en defensa de los intereses de la sociedad.

1.3. Desarrollo en los Estados Unidos de las political questions

Nixon v. United States es uno fallo relevante que analiza el control judicial sobre decisiones políticas y los “límites” de este control, desarrollado en la Corte Suprema de Estados Unidos respecto a la separación de poderes y el alcance del control judicial sobre procedimientos legislativos.

El caso involucraba a Walter Nixon, un juez federal que fue condenado por perjurio y posteriormente destituido por el Senado tras un juicio político (Impeachment). Nixon plantea como estrategia de defensa, que su destitución era inconstitucional porque el Senado había delegado el juicio a un comité en lugar de llevarlo a cabo ante todo el cuerpo senatorial, lo cual, según él, violaba la cláusula constitucional que establece que el Senado tiene la “exclusiva facultad” de realizar juicios políticos.

Es ante esta situación que el recurrente Nixon plantea su caso ante la Corte Suprema de los Estados Unidos, solicitando que revisara la constitucionalidad del procedimiento del Senado, que según su criterio era inconstitucional por transgredir los principios constitucionales allí desarrollados.

El calificado jurista español de Derecho Constitucional Javier García Roca explica que la Corte Suprema rechazó la petición de Nixon basándose en la doctrina de las

“political questions”, determinando que la Constitución otorga al Senado discreción exclusiva sobre cómo llevar a cabo los juicios políticos⁵. Es por ello por lo que, según esta doctrina aplicada en el caso en mención, determinados asuntos, especialmente aquellos relacionados con el funcionamiento interno del Parlamento y las decisiones que este último adopta, no son justiciables. Y que la revisión por parte de un juez sobre estos procedimientos pondría en riesgo la separación de poderes y el equilibrio de poderes.

El criterio que la Suprema Corte adoptó es que, el juicio político o “impeachment” es un proceso exclusivamente político que, según el artículo I de la veterana y decana del constitucionalismo contemporáneo, nos referimos a la carta norteamericana, queda en manos del Senado, y que los tribunales no podían intervenir en tales procedimientos, hacerlo es invadir el fuero parlamentario.

El razonamiento desarrollado consolida la idea de que existen límites claros a la capacidad del poder judicial para revisar decisiones de otros poderes del Estado, especialmente en aquellos casos donde la Constitución concede facultades exclusivas a un órgano en particular. García Roca⁶, señala que *Nixon v. United States* consolidó la doctrina de las “political questions”, limitando el alcance del control judicial en temas que son considerados de naturaleza política y que, por lo tanto, deben resolverse dentro de la esfera de la política y no del derecho.

1.4. Criterio jurídico aplicado a la sentencia recaída en el expediente 003-2022-CC/TC

Ambos casos tienen en común la participación que el Poder Judicial en la resolución de disputas jurídicas en el fuero parlamentario. En el caso “Nixon contra los Estados Unidos”, la Corte Suprema Norteamericana rechazó intervenir en el proceso de destitución del juez federal Walter Nixon. El criterio jurídico desarrollado por este alto tribunal es que el “control político” es una competencia exclusiva del Senado Norteamericano conforme al artículo I de la carta norteamericana. Asimismo, se aplicó la doctrina de las “political questions”, concluyendo que el proceso de destitución no era justiciable porque la Carta Fundamental asigna dicha facultad exclusivamente al Senado.

Este mismo criterio jurídico de respeto de las competencias exclusivas del Parlamento en el ejercicio de sus competencias exclusivas y excluyentes fueron utilizados por Tribunal Constitucional peruano en el caso 00003-2022-PCC/TC, en el cual se resuelve un conflicto competencial entre el Congreso de la República y el Poder Judicial.

⁵ Javier García Roca, *La justiciabilidad de las cuestiones políticas: Un análisis de la doctrina de la Corte Suprema de los Estados Unidos*, (Pamplona: Editorial Civitas, 2004).

⁶ García Roca, *La justiciabilidad de las cuestiones políticas: Un análisis de la doctrina de la Corte Suprema de los Estados Unidos, ...*

El Congreso a través de su procurador Manuel Eduardo Peña Tavera adujo que el Poder Judicial había menoscabado sus competencias exclusivas al intervenir en el proceso de designación del Defensor del Pueblo y en la realización de investigaciones parlamentarias y el proceso de emisión de leyes. En ese orden de ideas, el Tribunal Constitucional determinó que ciertas funciones del Congreso, como la elección y remoción del Defensor del Pueblo y el control político sobre altos funcionarios, eran atribuciones exclusivas de este poder del Estado, tal como lo establece la Constitución peruana.

En ambos casos se reconoció la importancia de limitar la intervención judicial en asuntos que son de competencia exclusiva y excluyente a la esfera política y parlamentaria. Esto en respeto irrefutable al principio de separación de poderes.

Ambas sentencias refuerzan la idea de que los tribunales no deben intervenir en decisiones políticas que están explícitamente asignadas a otros poderes del Estado, lo cual es esencial para mantener el equilibrio institucional tal como lo reafirma con acierto el profesor Gustavo Gutiérrez Tisce, “no es admisible la politización de la justicia”⁷.

1.5. La utopía de la separación de poderes

El maestro peruano Domingo García Belaunde cuestiona que determinadas opiniones sobre la aplicación de mecanismos de control político varíen dependiendo de la persona que sea sometida al fuero parlamentario. En caso se trate de un personaje cercano a un determinado sector político, la aplicación de estos mecanismos serán un menoscabo a los principios de: separación de poderes y debido proceso, mientras que, en caso sea un personaje que no cuenta con la simpatía de las encuestas, este control será una sabia y correcta aplicación del juicio político.

Estas antojadizas interpretaciones, pueden generar una percepción alterada de este principio fundamental de las repúblicas contemporáneas.

A propósito de la presente literatura jurídica, brindamos una sugerente visión actual del principio de separación de poderes, donde don Alfredo Quispe Correa (Ex Ministro de Justicia) citado por el maestro Domingo García Belaunde explicaba sobre el “mito de la separación de poderes”. Plantea el connotado desaparecido pedagogo Quispe Correa que el Poder del Estado es uno solo, y que fruto del paso del tiempo, distintas funciones del Estado se van distribuyendo el Poder, como paso con la creación de las modernas repúblicas y la distribución de las distintas tareas del Ejecutivo, la repartición de las facultades legislativas por parte del Parlamento en el siglo XIV⁸.

Posteriormente en el siglo XX se incorporan dentro de la distribución de competencias diversos organismos constitucionales como son: la Defensoría del Pueblo, el

⁷ Gutiérrez Tisce, *Comentarios al Nuevo Código Procesal Constitucional*, ...

⁸ Universidad Católica de Santa María de Arequipa, *La vacancia presidencial por Incapacidad Moral, Una mirada a la experiencia peruana y comparada*, (Arequipa: Editorial Antares, 2018).

Tribunal Constitucional, el Consejo Nacional de la Magistratura (Junta Nacional de Justicia), que, sin pertenecer a un Poder del Estado, cumplen funciones encargadas por la Carta Magna.

Lo que, en conclusión, nos evidencia no la separación de poderes, como si de estamentos distintos estuviésemos hablando, sino que en realidad nos encontramos ante un solo Estado donde diversos actores coadyuvan al correcto, atinado y diestro manejo de este.

Quizás una idea correcta sobre el Estado unificado y su distribución de funciones se puede materializar con la anterior institución del Consejo de Estado. En palabras del ex Rector de la PUCP, Marcial Rubio Correa, el Consejo de Estado en Perú tenía una función eminentemente coordinadora y política, más que normativa. Su papel se encontraba limitado a la consulta y la toma de decisiones conjuntas en asuntos de interés nacional que requieren la participación concertada de los poderes del Estado⁹.

El calificado “Doctor Honoris Causa”, de la UCSM Marcial Rubio Correa, destaca que el Consejo de Estado, aunque consultivo, representa una instancia donde las más altas autoridades del país podían dialogar y buscar consensos en temas complejos, evitando así enfrentamientos entre poderes¹⁰. Este órgano promovía la unidad y la estabilidad del Estado, asegurando que las decisiones tomadas en su seno reflejaran la visión conjunta de las principales instituciones del país.

1.6. El Tribunal Constitucional peruano y las “Political Questions”

La discrecionalidad de las actuaciones y decisiones de los actores políticos, obedecen a criterios de poder autorizado constitucionalmente, el expresidente del Tribunal Constitucional Víctor García Toma manifiesta que esta actuación unilateral es la garantía de la promoción de medidas eficaces para los logros de la gestión gubernamental, materializando así la libertad de arbitrio en la toma de decisiones¹¹.

En ese orden de ideas, el Tribunal Constitucional peruano en la sentencia recaída en el expediente N° 0090-2004-AA/TC (Caso Callegari Herazo) ha desarrollado grados de discrecionalidad en los que los actores políticos pueden desarrollar sus actuaciones.

- Discrecionalidad mayor: siendo aquella donde el margen de toma de decisiones no cuenta con ordenamiento jurídico, por lo que el parámetro de control es el del Estado Constitucional de Derecho.
- Discrecionalidad intermedia: donde el margen de libertad se encuentra condicionado a una coherencia con conceptos jurídicos.

⁹ Marcial Rubio Correa, *Gobierno y Constitución en el Perú*, (Lima: Fondo editorial PUCP, 2013).

¹⁰ Rubio Correa, *Gobierno y constitución en el Perú*, ...

¹¹ Víctor García Toma, “La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el examen de Constitucionalidad y el modelo de Control derivado y sinérgico”, *Revista PUCP*, 40 (2013): 13-37.

- Discrecionalidad menor: donde la discrecionalidad se encuentra limitada a unas opciones o variables predeterminadas por ley.

Así, en el caso que da origen al presente artículo, debemos precisar que se comparte el razonamiento desarrollado por el Alto Tribunal Norteamericano respecto a las competencias exclusivas del primer Poder del Estado como es el Parlamento, conforme a lo resuelto en la sentencia recogida en el Expediente 00003-2022-PCC/TC, en el cual se resuelve un conflicto competencial entre el Congreso de la República y el Poder Judicial.

El Congreso de la República del Perú manifestó que el Poder Judicial, mediante procesos de amparo, ha menoscabado sus competencias exclusivas, relativas a actos exclusivos y excluyentes tales como legislar, elegir altos funcionarios del Estado y ejercer control político mediante actos de fiscalización. Señaló que esta intromisión se evidencia en la intervención judicial en el proceso de designación del Defensor del Pueblo, en investigaciones sobre procesos electorales y en la realización de investigaciones parlamentarias.

En este contexto, el Tribunal Constitucional peruano, a través de lo resuelto en el mencionado expediente, determino que las funciones del Congreso, como la elección y remoción del Defensor del Pueblo y el control político sobre altos funcionarios, eran, son y serán atribuciones exclusivas de este Poder del Estado, tal como lo establece la Constitución peruana y son el resultado de la facultad de representación y control que nuestra organización política ha designado al Primer Poder del Estado.

II. Fundamentos del Tribunal Constitucional

En la sentencia correspondiente al Expediente 003-2022-PCC/TC, el Tribunal Constitucional plantea una interrogante con peso y consonancia proporcional al cuestionamiento a resolver. ¿Todos los actos parlamentarios son justiciables? El supremo órgano interpreta que, para resolver la controversia planteada por el Congreso de la República contra el Poder Judicial, por haberse menoscabado funciones propias del Poder Legislativo, corresponde recurrir a la doctrina de las *political questions*¹² y el control judicial de los actos políticos¹³.

En efecto, se entiende que el sentido de tomar en cuenta estas dos teorías del derecho constitucional, se debe a la necesidad de limitar y proteger al soberano de posibles abusos de poder, en tanto ambas le permiten desarrollar los argumentos necesarios para abordar una cuestión tan controversial como el desencuentro de fueros entre el Poder Legislativo y Judicial.

¹² La doctrina de la *political question* implica que “algunas cuestiones que, prima facie y por los criterios habituales parecen ser para los tribunales, no se decidirán por ellos, sino que, extraordinariamente, se deja a la decisión política”. Louis Henkin, “Is There a Political Question Doctrine?”, *The Yale Law Journal* 85 (1976): 597-626.

¹³ Cfr. Expediente 00156-2012-PHC/TC (Caso Tineo Cabrera) sobre la exigibilidad del debido proceso en la tramitación de los procedimientos y en la adopción de los actos parlamentarios.

2.1. Delimitación de la controversia y análisis del conflicto competencial

En los años recientes, el conflicto competencial en Perú ha tomado importante protagonismo y con ello el Tribunal Constitucional, al ser el único órgano competente para conocerlo. La jurisprudencia sobre la materia ha incrementado en dimensiones importantes, ya que en el pasado este tipo de procesos eran revisados desde la perspectiva de menoscabar la jurisdicción territorial de un distrito o provincia respecto de otra y, en la actualidad ha virado a su sentido más complejo, la delimitación de funciones constitucional y legalmente reconocidas a los diversos poderes públicos y organismos constitucionalmente autónomos¹⁴.

A lo largo de dicha jurisprudencia, de forma metodológica, el supremo interprete ha resuelto diversos procesos competenciales¹⁵. El caso del Expediente 0003-2022-PCC/TC corre la misma suerte, ya que, dentro de la controversia planteada por el Congreso de la República en octubre de 2022, se delimito su pretensión que abarcaba un supuesto menoscabo de sus atribuciones.

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado en reiterada jurisprudencia que:

“(…) por menoscabo de atribuciones en sentido estricto, debe analizarse si es que existe una subrogación inconstitucional de atribuciones o si es que se impide o dificulta irrazonablemente su ejecución por un órgano constitucional, sin entrar a revisar la validez sustantiva de un acto o resolución. De lo expuesto se deriva que en los procesos competenciales se revisarán las resoluciones judiciales que afecten las competencias o atribuciones de otro órgano constitucional”¹⁶.

Dicho lo anterior, como se evidencia en la delimitación de la controversia de la sentencia recaída en el Expediente 0003-2022-PCC/TC en el fundamento jurídico 4 a fojas 14 que “(…) el Congreso de la República alega que el Poder Judicial, al haber ejercido de manera arbitraria a la función de administrar justicia, ha menoscabado las competencias que la norma fundamental le reconoce”.

En otras palabras, conforme a lo manifestado en el expediente N° 003-2022-PCC/TC, el Poder Legislativo argumenta que cualquiera que sea la especialidad, jerarquía o denominación de un juez del Poder Judicial:

“No puede paralizar el correcto desarrollo de procedimientos parlamentarios, especialmente los vinculados a la elección y remoción del Defensor del Pueblo, de acuerdo con el artículo 16 de la Constitución; el inicio de investigaciones sobre cualquier asunto de interés público,

¹⁴ Cfr. STC. N° 006-2019-CC/TC, STC. N° 002-2020-CC/TC, Exp. N° 0004-2021-PCC/TC o, Exp. N° 0001-2021-PCC/TC.

¹⁵ Cfr. STC. N° 002-2022-PCC/TC; STC. N° 004-2016-PCC/TC; STC. N° 0001-2021-PCC/TC.

¹⁶ Expediente 0004-2016-CC/TC. F. j. 81. Caso del presupuesto de la Contraloría para el pago de obligaciones de dar suma de dinero.

según el artículo 97 de la Constitución Política; El ejercicio de la función legislativa, conforme a los artículos 102, inciso 1, y 107, de la Constitución Política”.

Legítimamente, el legislativo considera que, a partir de las decisiones emitidas a través de resoluciones y pronunciamiento judiciales, el Poder Judicial menoscabo sus competencias, por ello, el propio órgano de control constitucional señalo que el control constitucional que debe realizarse en el presente caso se enmarcaba en el control sustantivo de las resoluciones judiciales que atentaron a los procedimientos parlamentarios detallados *supra*¹⁷.

Además de la delimitación de la pretensión realizada por parte del Tribunal Constitucional, corresponde realizar una breve pero sustancial reflexión sobre el conflicto de competencias. Para ello, se realizarán tres actos, el primero es el repaso del tipo de conflicto competencial planteado para luego, introducir la discusión sobre la justiciabilidad de los actos parlamentarios y cerrar con la evaluación del impacto de las resoluciones judiciales sobre los fueros del Congreso.

Los procesos competenciales incorporados en la Constitución Política de 1993 dentro del ordenamiento constitucional peruano tienen una serie de características singulares que lo diferencian de las demás garantías constitucionales. Como es sabido, no está regulado por el artículo 200 de la Constitución como el resto de los procesos de tutela de derechos y orgánicos que protegen la supremacía constitucional, sino que se encuentra constitucionalizado en el artículo 202. Inciso 3.

Dicho artículo reza que se trata de un proceso que permite conocer en instancia única al Tribunal Constitucional, los conflictos de competencias o de atribuciones asignados por la Constitución y la Ley a los diversos poderes del Estado y organismos constitucionales autónomos. Como señala Samuel Abad Yupanqui, la finalidad es que las competencias asignadas por la Constitución a los poderes del Estado, órganos constitucionales autónomos y gobiernos regionales y locales sean respetadas.¹⁸

El propio interprete de la Constitución ha establecido en su reciente jurisprudencia:

“(…) el conflicto competencial por menoscabo es aquel que se configura cuando un poder estatal u órgano constitucional ejerce sus atribuciones de un modo tal que afecta el adecuado ejercicio de las competencias reservadas a otro poder u órgano constitucional”¹⁹.

¹⁷ Cfr. Fundamento jurídico N° 2 a fojas 13 de la sentencia correspondiente al Expediente 00003-2022-PCC/TC.

¹⁸ Samuel Abad Yupanqui, Constitución y procesos constitucionales. Estudio introductorio, legislación, jurisprudencia e índices. 8.ª ed. (Lima: Palestra, 2023).

¹⁹ Fundamento jurídico 11 de la Sentencia correspondiente al Expediente 00003-2022-PCC/TC.

Para el profesor Samuel Abad Yupanqui, la decisión que tomo el árbitro constitucional respecto de la causa procedente del proceso competencial recaído en el Expediente 003-2022-PCC/TC, desnaturalizo el proceso al anular las resoluciones judiciales que se encontraban en trámite dentro de un proceso de amparo. Toda vez que no le correspondía a este Organismo Constitucionalmente Autónomo avocarse ni interrumpir la causa pendiente de resolución²⁰.

Siguiendo la línea del académico Samuel Abad, el camino que debió seguir el presente proceso era el de cuestionar las resoluciones materia de controversia²¹, a través de los diversos medios impugnatorios que existente dentro del proceso constitucional, como el reconocido por el artículo 22 del “Nuevo Código Procesal Constitucional” y el vinculado al artículo 24 del mismo cuerpo normativo, es decir, el recurso de apelación y de agravio constitucional, respectivamente. Logrando de esa forma, evitar que esta controversia sea revisada vía el proceso competencial por menoscabo de fueros.

Ahora bien, en contraposición a lo planteado por el profesor de la PUCP Samuel Abad, el propio Tribunal Constitucional estableció que, el asunto materia de análisis, se trataba de un proceso competencial por menoscabo de funciones del Poder Legislativo porque el Poder Judicial habría ejercido competencias que estaban esclarecidas con precisión de forma inadecuada o prohibida impidiendo de esta forma que el Congreso de la República las ejerza con cabalidad²².

Visto de esta forma, cada aspecto trasladado por el supremo interprete requiere de un estudio y análisis exhaustivo, más aún por la finalidad de este tipo de procesos, desde la perspectiva que plantea la judicialidad de los actos parlamentarios y la correspondiente evaluación del impacto de las resoluciones judiciales sobre las funciones del Parlamento.

2.2. Discusión sobre la justiciabilidad de los actos parlamentarios

Una de las ideas con mayor resonancia en las investigaciones vinculadas a los procesos competenciales y de delimitación de facultades, por parte de los especialistas, de los organismos constitucionales autónomos y los poderes del Estado, es la discusión que pondera las razones por las que es necesario revisar la justiciabilidad de los actos parlamentarios.

Tal es el debate que concentra esta cuestión, que no existe una postura mayoritaria en la doctrina. Es posible encontrar posturas que plantean la posibilidad de justificar la revisión judicial de los actos y decisiones parlamentarias, siempre que el

²⁰ Abad Yupanqui, *Constitución y procesos constitucionales. Estudio introductorio, legislación, jurisprudencia e índices, ...*

²¹ Resolución 16 de fecha de 19 de julio del 2022; Resolución 1 de fecha 22 de julio del 2022 y Resolución 5 de fecha 02 de febrero del 2022.

²² Fundamento jurídico 13 de la Sentencia recaída en el Expediente 00003-2022-PCC/TC.

contenido de estas afecte derechos fundamentales de los intervinientes²³, de igual forma posturas que establecen que todos los actos del Congreso, por regla general, son justiciables²⁴ y; de otro lado, aparecen las posturas que niegan esta posibilidad y que la critican toda vez que se tratan de fueros distintos, por tanto, con competencias diferentes como señala Bernard Schwartz²⁵.

Ante la falta de consenso doctrinal, resulta oportuno recurrir a lo desarrollado por el supremo interprete de la Constitución y de esta forma establecer un criterio que permita aclarar la cuestión, ya que tampoco el derecho puede darle una explicación únicamente desde el estudio de la “ley”. En ese sentido, corresponde acercarnos a lo dicho por el supremo interprete de la Carta Fundamental peruano sobre esta cuestión²⁶.

Para abordar esta discusión, resulta necesario plantear la siguiente interrogante, ¿Qué significa la idea de “justiciabilidad” de los actos parlamentarios? En buenas cuentas, como destaca el Tribunal Constitucional, “será posible interponer un mecanismo de tutela, siempre y cuando un acto legislativo produzca efectos externos que terminen por afectar el estatus ciudadano”²⁷. En otras palabras, la idea de justiciabilidad está vinculada a la prerrogativa que tienen los ciudadanos de interponer recursos de tutela de derechos cuando los actos parlamentarios produzcan efectos lacerantes a los derechos fundamentales.

Adicionalmente, el supremo interprete ha tenido a bien determinar cuáles son los actos que considera son pasibles de judicializar, entre estos se encuentran, “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)”²⁸.

No obstante, también ha precisado que en los casos en los que se interviene de manera directa en los derechos fundamentales del investigado o citado a una comisión de investigación, si resulta viable judicializar la controversia que provenga del actuar parlamentario y que amenace o afecte directamente al estatus de ciudadano.

Dicho esto, es correcto afirmar que existe la posibilidad de judicializar los actos

23 José Antonio Tirado Barreda, “Actos parlamentarios y control jurisdiccional”, *Pensamiento Constitucional* 6 (1999): 610-632.

24 Valentín Paniagua Corazao, “La justiciabilidad de los actos políticos-jurisdiccionales del Congreso”, *Anuario iberoamericano de justicia constitucional* 3 (1999): 201-203.

25 Néstor Pedro Sagües, “La revisión de las cuestiones políticas no justiciables (a propósito de la coalición contra Saddam Hussein”, *Pensamiento Constitucional* 13 (2008): 74-94.

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

27 Fundamento jurídico 40 de la sentencia que recae el Expediente 003-2022-CPP/TC.

28 Fundamento jurídico 40 de la sentencia que recae el Expediente 003-2022-CPP/TC.

parlamentarios dentro del ordenamiento constitucional peruano, siempre y cuando se tomen en cuenta las consideraciones adoptadas por el supremo interprete de la Ley Fundamental, sobre todo cuando la condición de ciudadano, es decir, los derechos fundamentales que protegen a estos se puedan ver amenazados o afectados.

2.3. Evaluación del impacto de las resoluciones judiciales sobre las funciones del Congreso

Para el Tribunal Constitucional existen dos tipos de controles que pueden ser ejercidos para garantizar que un acto político no sea abusivo o excesivo, es decir, para controlar el uso del poder. Estos son el control jurídico y el control político, por el primero, el supremo interprete reconoce que se trata de un criterio de evaluación que por antonomasia califica la validez o invalidez del objeto controlado, mientras que en el segundo, el mismo tribunal considera que los criterios que se deben considerar para ejercer este tipo de control son de convivencia o inconvivencia, es decir, se sostiene en la medida que las relaciones entre minorías y mayorías políticas tengan agendas similares²⁹.

Como señala Manuel Aragón Reyes los actos emitidos por el Parlamento siempre tendrán el carácter político de la decisión, es decir, por más que sean pasibles de un control jurídico, su naturaleza política no se le es eliminada, por tanto, en casos que se emitan decisiones jurídicas, estas tendrán que considerar su naturaleza y si quien las emite cuenta con las facultades para ejercer ese tipo de control³⁰.

En ese sentido, corresponde reconocer las razones por las que el Tribunal Constitucional determinó que las resoluciones judiciales emitidas en el Expediente 03898-2022-0-1801-JR-DC-03 Principal y Cautelar, menoscabaron las funciones del Congreso de la República a través del ejercicio del control jurídico ensayado.

Por una parte, el supremo interprete consideró que la Resolución N° 5 de fecha 2 de febrero de 2023, menoscabó la función exclusiva del Parlamento de establecer el procedimiento de selección y elección del Defensor del Pueblo, al incorporar una etapa de tachas y establecer el modo con el que se llevara a cabo el procedimiento de selección al margen de lo establecido por la Constitución³¹ y la Ley Orgánica de la propia Defensoría del Pueblo³².

Por otra parte, esa resolución pretendía impedir que el Congreso de la República pueda continuar con el procedimiento de designación, de manera permanente e

²⁹ Cfr. Exp. 0004-2011-PI/TC. Fundamento jurídico 5.

³⁰ Manuel Aragón Reyes, "El carácter indisponible del parámetro en el control jurisdiccional y los criterios de valoración. El problema de interpretación del derecho y, en especial, de la interpretación constitucional", en *Constitución, democracia y control*, (México: Universidad Autónoma de México, 2002), 146.

³¹ El Defensor del Pueblo es elegido y removido por el Congreso con el voto de los dos tercios de su número legal. Goza de la misma inmunidad y de las mismas prerrogativas de los congresistas. Para ser elegido Defensor del Pueblo se requiere haber cumplido treinta y cinco años y ser abogado. El cargo dura cinco años y no está sujeto a mandato imperativo. Tiene las mismas incompatibilidades que los vocales supremos.

³² La adopción de cualquiera de las dos modalidades se realiza por acuerdo de la Junta de Portavoces.

ilimitado en el tiempo, contradiciendo el mandato constitucional y legal establecido para la selección y designación del Defensor del Pueblo.

Por ello, se ha establecido que las “resoluciones judiciales aludidas presuponen un ejercicio inconstitucional de la competencia del Poder Judicial y que, a la vez, menoscaba la competencia exclusiva y excluyente que corresponde al Congreso de la República para designar al Defensor del Pueblo”³³.

En la misma línea, aunque ahora sobre el ejercicio del control político respecto de la prerrogativa de iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público y el ejercicio del control político sobre los altos funcionarios del Estado, especialmente el cargo de Presidente del Jurado Nacional de Elecciones, el Tribunal Constitucional peruano ha establecido los siguientes argumentos.

Respecto de ambas cuestiones, en el Perú, los altos funcionarios gozan de una serie de prerrogativas establecidas en el artículo 99 de la Constitución³⁴, dentro de las que no se encuentra la presidencia del Jurado Nacional de Elecciones, por lo que *prima facie*, no le correspondería al Congreso de la República ejercer este tipo de funciones sobre el titular de este organismo autónomo, sin embargo, al tratarse de un juez supremo, este ostenta la prerrogativa-deber del antejuicio y el juicio político³⁵.

III. Impacto de la sentencia

El Tribunal Constitucional, oportunamente, estableció que la sentencia fruto del conflicto competencial planteado, adquirió la condición de cosa juzgada con efectos generales y vinculada a los poderes públicos. En ese sentido, el supremo interprete, en atención a las consideraciones constitucionales dispuestas en el artículo 112 del “Nuevo Código Procesal Constitucional”, estimo declarar la nulidad de las resoluciones jurídicas que menoscabaron las competencias³⁶.

Es preciso recordar que, la disposición normativa del artículo 112 faculta al Tribunal Constitucional a determinar si existe un vicio o no y declarar la nulidad de un proceso³⁷.

³³ Foja 28 de la sentencia correspondiente a la sentencia 003-2022-CPP/TC. fundamento jurídico 73.

³⁴ Corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso: al Presidente de la República; a los representantes a Congreso; a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura; a los vocales de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al Defensor del Pueblo y a Contralor General por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas.

³⁵ Fundamento jurídico 107 de la Sentencia recaída en el expediente N° 003-2022-PCC/TC.

³⁶ Fundamento jurídico 140 de la Sentencia recaída en el expediente N° 003-2022-PCC/TC.

³⁷ Fundamento jurídico 141 de Sentencia recaída en el expediente N° 003-2022-PCC/TC.

3.1. Declaración de Nulidad de las Resoluciones Judiciales que afectaron las competencias del Congreso

Como es sabido, la declaración de nulidad de una resolución judicial representa la posibilidad de cuestionar la validez o la eficacia de un acto jurídico procesal o incluso, de todo el proceso³⁸.

En los procesos competenciales, las sentencias que se emiten pueden adquirir diversos efectos. En principio, se trata de una sentencia *erga omnes*, es decir que no solo se vincula a las partes, sino al conjunto de la sociedad. Asimismo, se trata de decisiones inimpugnables y tiene un carácter vinculante³⁹

En el marco de la declaratoria de nulidad, en el caso del Expediente 0003-2022-AI/TC, el demandante alego que la decisión judicial fue irregular y arbitraria.

3.2. Recomendaciones del Tribunal Constitucional para evitar futuros conflictos

En los últimos años, el supremo interprete ha conseguido establecer criterios valiosos para atender los diversos conflictos competenciales que se vienen planteando por parte de los diversos poderse del Estado y Órganos constitucionalmente autónomos, gobiernos regionales y locales tal como señalan Omar Sar Suárez y José Raffo respecto de los casos recogidos en las sentencias 006-2019-CC/TC y 0002-2020-CC/TC⁴⁰.

En ese sentido, la presente sentencia mantiene la línea de lo establecido por este supremo tribunal respecto de la resolución de conflictos por menoscabo de funciones ya que, a pesar de la poca jurisprudencia vinculada a este tipo de procesos, lo resuelto destaca por su apego al espíritu de la Constitución, las leyes orgánicas y las instituciones del derecho constitucional que permiten construir sus sentencias.

Ahora bien, con la finalidad de reconocer las recomendaciones que establece el supremo interprete para evitar futuros conflictos relacionados al menoscabo de facultades⁴¹, este ha destacado los siguientes elementos. Por una parte, establece que no resulta razonable iniciar un proceso constitucional con la finalidad de obstaculizar o impedir la tramitación de una iniciativa legislativa, más aún si se trata de un proyecto de ley, porque se estaría afectado directamente la facultad de iniciativa legislativa del propio Parlamento, siendo esta, además, una de sus tres principales funciones⁴².

En la misma línea, los jueces constitucionales han precisado que es relevante aplicar lo establecido por el artículo 138 de la Constitución Política del Perú sobre el

³⁸ Ana María Arrarte Arisnabarreta, "Alcances sobre el tema de la nulidad procesal", *IUS ET VERITAS*, 11 (1995): 127-135.

³⁹ Alfonso Herrera, García, "La configuración jurídica del conflicto constitucional entre las entidades políticas en México y Perú: Una perspectiva comparada", *Anuario Iberoamericano de justicia constitucional*, 13 (2009): 333-373.

⁴⁰ Omar Sar Suarez y José Francisco Raffo Miranda, "La revisión de las decisiones políticas por la vía del proceso de competencia", *VOX JURIS* 39 (2021): 76-93.

⁴¹ Sentencia recaída en el expediente 0011-2009-CC/TC.

⁴² Cfr. Foja 38 de la Sentencia correspondiente al Expediente 00003-2022-PCC/TC. Fundamento jurídico 130.

ejercicio del control difuso. No obstante, este debe llevarse a cabo sin desnaturalizar ni afectar las competencias de otros poderes, ni de otros órganos constitucionales⁴³.

Finalmente, el supremo interprete ha convenido recordar que las vías para exigir la inconstitucionalidad de las normas con rango legal no es el proceso de amparo reconocido en el artículo 200, inciso 1 de la Constitución Política, sino el proceso de inconstitucionalidad, por la naturaleza y lógica de este, al tratarse del ejercicio de control de los actos parlamentarios⁴⁴.

3.3. Consecuencias jurídicas y políticas de la sentencia

Las sentencias del Tribunal Constitucional, en materia de los procesos competenciales, traen consigo consecuencias jurídicas y políticas. Si bien es cierto, esta es una afirmación bastante compleja de digerir a primera vista, en la argumentación y el sustento de los criterios que se desarrollan, se encuentran estas consecuencias.

Como atingencia jurídica se establece y toma mayor relevancia, a modo de acotamiento dentro del propio derecho, la idea de la inexistencia de zonas exentas del control de la Constitución.

Esta idea permite reconocer la escisión entre la política del derecho y el derecho de la política. Para comprender esta referencia, la sentencia del Tribunal Constitucional 0003-2022-PCC/TC, establece lo siguiente:

“(…) el control constitucional no solo es judicial, sino también es político. Inclusive en este último extremo, si en vez de intervenir en una prerrogativa, se afecta un derecho fundamental, el juez puede ingresar al acto político para tutelar. Pero, en línea con lo expresado, hay actos que no inciden sino en el marco del diseño de las instituciones. En este extremo hay control, pero no control de tipo judicial. El veto legislativo, por ejemplo, o el castigo electoral -que, a decir de Luis Diez Picazo, los detentadores del poder lo usan desbordando sus propias competencias-, quedarán expuestos a lo que se conoce en doctrina como la responsabilidad política difusa; es decir, aquella donde serán las urnas las que los castiguen”⁴⁵.

Como atingencia política, se debe precisar que “el control constitucional no solo es judicial, sino también político”⁴⁶. Recordando al maestro español Luis Diez-Picazo, el control político existe, en tanto es posible ejercer figuras como el veto legislativo o el castigo electoral de los ciudadanos hacia sus representantes⁴⁷.

⁴³ Cfr. Foja 39 de la Sentencia correspondiente al Expediente 00003-2022-PCC/TC. Fundamento jurídico 131-135.

⁴⁴ Cfr. Foja 39 de la Sentencia correspondiente al Expediente 00003-2022-PCC/TC. Fundamento jurídico 136.

⁴⁵ Foja 20 de la Sentencia correspondiente al Expediente 00003-2022-PCC/TC. Fundamento jurídico 37.

⁴⁶ Foja 20 de la Sentencia correspondiente al Expediente 00003-2022-PCC/TC. Fundamento jurídico 38.

⁴⁷ Luis María Diez-Picazo, *La criminalidad de los gobernantes*, 1ª ed. (Barcelona: Editorial Crítica, 1996).

Al respecto, en tiempos recientes, la Constitución Política fue reformada con la idea de fortalecer la figura del veto legislativo⁴⁸, porque este ya no quedara en manos finalistas del Parlamento, sino del Senado. Sobre el castigo electoral, resulta conveniente señalar que las decisiones tomadas por las mayorías configuradas a partir de minorías dentro de la Asamblea Nacional, también se convierten en una consecuencia política de esta sentencia, ya que serán las organizaciones políticas las responsables de hacerse cargo de estas.

En buenas cuentas, este fallo resuena en las diversas esferas de la sociedad peruana porque recuerda que las instituciones, especialmente los poderes del Estado y los Órganos constitucionalmente autónomos cuentan con facultades singulares propias, que incluso, como es el caso del Congreso, cuenta con autonomía parlamentaria que le permite, como señala Ramon Punset⁴⁹, contar con una esfera propia de decisión que únicamente puede ser sometida a fiscalización del Tribunal Constitucional⁵⁰.

IV. Exhortación y Consideración Adicional

Debemos recordar que el artículo 97 y 99 de la Constitución Política establecen las atribuciones de fiscalización y control político que ostenta el Congreso de la República. En ese sentido, dentro de una de las pretensiones resueltas por el supremo intérprete, referida al supuesto ejercicio arbitrario de la función de administrar, el órgano intérprete reviso el ejercicio del control político sobre altos funcionarios del Estado, de acuerdo con el referido artículo 99 de la Constitución Política. Como consecuencia de ello, el mismo órgano exhortó al Congreso a reformar el mencionado artículo⁵¹.

4.1. Exhortación al Congreso para reformar el artículo 99 de la Constitución Política y su Reglamento

Como es sabido, el Tribunal Constitucional dentro de sus funciones cuenta con la potestad de exhortar a las instituciones públicas con la finalidad de mejorar y adecuar casos en concreto a las necesidades dispuestas por las sentencias que emite.

En la STC 006-2003-AI, el supremo interprete planeo la necesidad de reformar el artículo 99 de la Constitución con la finalidad de incorporar dentro de la lista de altos funcionarios pasibles de acusación constitucional al Presidente del Jurado Nacional de Elecciones, al jefe del Organismo Nacional de Procesos Electorales (ONPE), al jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

Dicho esto, el propio Tribunal reconoce que se ha advertido en diversas oportunidades de la omisión que existe en el Texto Fundamental al requerirse se atienda su pedido y en ese sentido insiste que el Parlamento debe proceder con dicha reforma.

⁴⁸ Ley N° 31988 <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2272076-2>.

⁴⁹ Ramón Punset Blanco, *Estudios parlamentarios*, 1ª ed. (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001).

⁵⁰ Foja 20 de la Sentencia correspondiente al Expediente 00003-2022-PCC/TC. Fundamento jurídico 20-21.

⁵¹ En el mismo sentido en la STC. 00156-2012-PHC/TC se exhortó al Congreso en el mismo sentido.

Ante esta situación, en los fundamentos jurídicos, 87 al 111 de la sentencia, 003-2022-PCC/TC, el Tribunal Constitucional estableció las consideraciones que establecen la necesidad de atender las exhortaciones a la reforma constitucional planteada, a partir de los diversos sucesos ocurridos, tales como las investigaciones derivadas de acusaciones constitucionales y juicios políticos contra altos funcionarios⁵².

4.2. Comentarios sobre la conducta funcional de los jueces ordinarios que no afectaron los mandatos del Tribunal Constitucional

Para atender al presente apartado vinculado a los comentarios. Respecto de las conductas funcionales de los jueces ordinarios. Se debe plantear la siguiente interrogante. ¿Cuál es la lectura del juez ordinario desde la óptica del control difuso y la ejecución de una disposición constitucional?

Es menester recordar que los jueces tienen el poder de ratificar la aplicación control difuso, nuestro modelo así lo provee, es más, de acuerdo con el mandato constitucional establecido por el artículo N° 138 de la Constitución Política del Perú⁵³, como señala Luciano López el control difuso en sede originaria puede surgir incidentalmente en cualquier tipo de proceso o especialidad⁵⁴; es decir, todos los jueces se encuentran vinculados por la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos, a efectuar dicho control⁵⁵.

Dicho esto, el control que ejercen al margen de su especialidad debe ocuparse con los presupuestos que la norma y la jurisprudencia establecen, recordando que, al ejercer dicho control, se evite la desnaturalización de las competencias del otro poder del Estado u organismos constitucionalmente autónomo.

Lo señalado permite que el ejercicio de la función jurisdiccional no transgreda las funciones y facultades del Parlamento, punto además como lo establece la propia sentencia en su fundamento jurídico 135: “(...) *el hecho de dotar de efectos generales a una sentencia emitida en un proceso amparo que ordena la inaplicación de una ley, afecta las competencias legislativas del Congreso de la República y evidencia un ejercicio regular de competencias jurisdiccionales*”.

Así las cosas, el juez ordinario debe atender en primer lugar a las disposiciones constitucionales para luego ejercer, dentro de las facultades que esta le irroga, la administración de justicia que garantice el ejercicio pleno de la tutela jurisdiccional efectiva,

⁵² Cfr. Foja 30-35 de la Sentencia correspondiente al Expediente 00003-2022-PCC/TC. Fundamento jurídico 87-111.

⁵³ Artículo 138.- *La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial a través de sus órganos jerárquicos con arreglo a la Constitución y a las leyes. En todo proceso, de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, los jueces prefieren la primera. Igualmente, prefieren la norma legal sobre toda otra norma de rango inferior.*

⁵⁴ Luciano López Flores, “El control constitucional en el PERÚ: ¿un modelo aun por armar?”, *VOX JURIS* 34 (2017): 73-97.

⁵⁵ Cfr. Exp. N° 3792-2010-AA/TC.

desde luego, sin entrometerse en funciones que no son suyas y de esta forma evitar el activismo judicial o su tentación⁵⁶.

Conclusiones y reflexiones

Primero. Sobre las political questions. La doctrina de las *political questions* establece que determinados, concretos y exclusivos asuntos, pese a estar vinculados al ordenamiento constitucional, no deben ser resueltos por el Poder Judicial, ello debido a su naturaleza eminentemente política, que la carta fundamental reserva a las decisiones producto de la representatividad de los actores políticos. Esto se fundamenta en el principio de separación de poderes, que reserva decisiones específicas, como el control político o los juicios de destitución, a los órganos políticos del Estado, de esta forma se respetan las competencias exclusivas del Legislativo, para no desestabilizar el equilibrio entre los poderes públicos.

Segundo. Reflexión sobre las political questions. En el contexto peruano, la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 00003-2022-PCC/TC refuerza el precepto constitucional de separación de poderes, mediante el cual el Poder Judicial no debe interferir en funciones parlamentarias exclusivas, funciones que son eminentemente políticas, que tienen su origen en los fueros políticos y obedecen al principio de representatividad frente a los electores; como son la elecciones de altos cargos, ratificación de los mismos o el ejercicio de funciones de control político. Esta decisión reafirma la autonomía del Congreso en estas áreas y destaca la importancia de preservar la separación de poderes, asegurando que cada órgano del Estado respete los límites de sus competencias.

Tercero. Reflexión sobre el equilibrio de poderes en el Estado democrático. Visto todo lo anterior, para el Tribunal Constitucional resulta sumamente importante que todos los sujetos participantes de la práctica jurídica alcancen un equilibrio permanente entre el perfeccionamiento de la práctica de acuerdo con los ideales de la democracia liberal y la preservación de su continuidad. (Santiago Nino, 2003).

No solo ello, para la magistratura constitucional, el modelo clásico de la división de poderes es el que debe representar el poder estatal a partir de la conocida triada de los mismos (Exp. 003-2022-CPP/TC, 2022, p. 17). Esto es así para el Tribunal Constitucional, porque entiende de la necesidad de garantizar que los actos parlamentarios no sean limitados por el ejercicio desproporcionado de la justicia ordinaria o constitucional.

Adicionalmente, ha precisado que, estos actos deben encontrarse protegidos por el sistema de frenos y contrapesos desarrollados por (Karl Lowenstein, 1976), ya que, al tratarse de actos de poder, propios de las facultades del Parlamento, estos pueden tener efectos únicamente políticos y no jurídicos.

⁵⁶ Gustavo Zagrebelsky, *Tiempos difíciles para la Constitución*, 1.ª ed. (Lima-Madrid: Palestra, 2024).

Cuarto. Implicaciones para el futuro de la relación entre el congreso de la república el poder judicial. Al respecto, “Si el acto parlamentario incide directamente en la afectación de un derecho fundamental, entonces el control judicial del acto político es plenamente válido”⁵⁷. Considerando el presente argumento, es correcto desarrollar la idea de distinción entre los tipos de actos políticos, el puro y el de implicación jurisdiccional, ya que los alcances del debido proceso no serán los mismos.

Como diría Manuel Aragón, los órganos políticos acuden a diversas instancias, tanto políticas como jurídicas para conocer el juzgamiento de determinada conducta o acto, sin embargo, el procesamiento de ambas cuestiones dependerá de la naturaleza del interprete, es decir, si se trata de uno político como el Congreso de la República, se sustentara en valoraciones políticas y no aplicando un método jurídico, salvo que se trata de la afección al debido proceso; diferente tratativa al judicial que si requiere del derecho y sus garantías para emitir un pronunciamiento⁵⁸.

En la misma línea, el Tribunal Constitucional expreso en el pasado a través de la STC 004-2011-PI/TC, detalladamente en su fundamento jurídico 5 que: “La regulación jurídica del control político no se proyecta sobre el contenido y la intensidad con que tal control pueda realizarse. Sólo representa el establecimiento de reglas que disciplinan los procedimientos de desempeño de la función misma”.

En resumidas cuentas, tanto quienes administran justicia (jueces ordinarios y constitucionales), como quienes realizan actos políticos, deben considerar que el ejercicio de sus funciones se encuentra limitado por lo establecido por la ley, es decir, sus obligaciones se deben limitar a lo dispuesto por la normativa, este ejercicio garantizara que cada funcionario u autoridad realice sus propias funciones.

Quinto. Es importante destacar que, en el marco del Estado Constitucional peruano, las relaciones entre los poderes y órganos constitucionalmente autónomos no deben entenderse desde una perspectiva limitante en cuanto a los vínculos de interacción entre ellos. Por el contrario, aunque debe existir una separación clara de funciones y facultades, es fundamental que esta separación esté acompañada por la idea de construir el Estado de Derecho a través de la interrelación entre estos actores. Esto implica evitar la asunción de facultades que no les corresponden, ya que tal acción podría menoscabar las funciones o facultades de otros poderes u organismos constitucionales, generando así perjuicios, debilitamiento institucional y quebrando al constitucionalismo en su naturaleza valorativa.

⁵⁷ Fundamento jurídico 42, STC 003-2022-PCC/TC. Foja 21.

⁵⁸ Aragón Reyes, *Constitución, democracia y control*, ...

Referencias bibliográficas

- Abad Yupanqui, Samuel. "Proceso competencial: ampliación de sus alcances por el TC". En Samuel Abad, *Constitución y procesos constitucionales. Estudio introductorio, legislación, jurisprudencia e índices* (pp. 69-72). Lima: Palestra, 2023.
- Aragón Reyes, Manuel. *Constitución, democracia y control*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.
- Arrarte Arisnabarratea, Ana María. "Alcances sobre el de la nulidad procesal". *IUS ET VERITAS*, (1995): 127-135.
- Álvarez Miranda, Ernesto. *El control de competencias en el Estado peruano: Fundamentos y desarrollo en la jurisprudencia constitucional*. Lima: Editorial Jurídica Grijley, 2012.
- Constitución Política del Perú de 1993. Congreso Constituyente Democrático. <https://www4.congreso.gob.pe/ntley/ConstitucionP.htm>
- Diez-Picazo, Luis. *La criminalidad de los gobernantes*. Barcelona: Editorial Crítica, 1996.
- Fernández Segado, Francisco. *Derecho constitucional peruano y comparado*. Lima: Universidad de Lima, 2005.
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo. *La protección de los derechos fundamentales en el constitucionalismo contemporáneo*. México: Fondo de Cultura Económica, 2013.
- Fix-Zamudio, Hector. "La legitimación democrática del juez constitucional". En *el Juez Constitucional en el siglo XXI*, coordinado por Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Cesar de Jesús Molina Suárez, 135-188. México: UNAM, 2009
- García Toma, Víctor. "La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el examen de Constitucionalidad y el modelo de Control Derivado y sinérgico". *Revista PUCP*, n° 40 (2013): 13-37. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/12786>
- García Roca, Javier. *La justiciabilidad de las cuestiones políticas: Un análisis de la doctrina de la Corte Suprema de los Estados Unidos*. Pamplona: Editorial Civitas, 2004.
- Gutiérrez Tisce, Gustavo. *Comentarios al Nuevo Código Procesal Constitucional*. Lima: Editorial Jurídica Grijley, 2023.
- Henkin, Louis. Is There a "Political Question" Doctrine? *The Yale Law Journal*, n° 5 (1976): 597-625. <https://doi.org/10.2307/795454>
- Herrera García, Alfonso. "La configuración jurídica del conflicto constitucional". *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, n° 13 (2009): 333-373.
- López Flores, Luciano. "El control constitucional en el Perú: ¿un modelo aun por armar?". *VOX JURIS*, n° 34 (2017): 73-97.
- Lowenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona-Caracas: Editorial Ariel, 1976.
- Paniagua Corazao, Valentín. "La justiciabilidad de los actos político-jurisdiccionales del Congreso". *Anuario iberoamericano de justicia constitucional*, (1999): 201-203.
- Punset Blanco, Ramón. *Estudios parlamentarios*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.
- Nino, Carlos Santiago. *La Constitución de la Democracia Deliberativa*. Barcelona: Editorial Gedisa, 2003.
- Rubio Correa, Marcial Antonio. *Gobierno y Constitución en el Perú*. Lima: Fondo Editorial PUCP, 2013.
- Universidad Católica de Santa María. *La Vacancia por Incapacidad Moral, Una mirada a la experiencia peruana y comparada*. Arequipa: Editorial Antares, 2018.
- Sagües, Néstor, Pedro. "La revisión de las cuestiones políticas no justiciables (a propósito de la coalición contra Saddam Husseim)". *Pensamiento Constitucional*, n°13 (2008): 74-94.

Sar Suarez, Omar., & Raffo Miranda, José Francisco. “La revisión de las decisiones políticas por la vía del proceso competencia”. *VOX JURIS*, n° 39 (2021): 76-92.

Schwartz, Bernard. *Los poderes del gobierno*. (J. J. Labastida, Trad.) México: UNAM, 1996.

Tirado Barreda, José Antonio. “Actos parlamentarios y control jurisdiccional”. *Pensamiento constitucional*, n° 6 (1999): 610-632. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/3229/3056>

Zagrebelsky, Gustavo. *Tiempos difíciles para la Constitución*. Lima-Madrid: Editorial Palestra, 2024.