CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRAMITE DOCUMENTARIO
06 DIC 2016
RECIBIDO
Firma:..... Hora: 15:20 h.

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
Periodo Anual de Sesiones 2016 – 2017

Señora Presidenta:

Ha sido remitido para dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento el Proyecto de Ley 010/2016-CR, por el que se propone modificar el artículo 16 de la Ley 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, con la finalidad de atribuirle competencia al Congreso de la República para declarar la vacancia de los magistrados del referido organismo constitucional autónomo, mediante el procedimiento de acusación constitucional.

El dictamen fue aprobado por mayoría en la Décimo Primera Sesión Ordinaria de la comisión realizada el día 6 de diciembre de 2016, en la que votaron a favor los señores Congresistas **Alberto Quintanilla Chacón, Patricia Donayre Pasquel, Miguel Torres Morales, Mario Canzio Álvarez, Marisol Espinoza Cruz, Miguel Castro Grández** y **Gilbert Violeta López**, miembros titulares de la comisión, y los señores Congresistas **Modesto Figueroa Minaya** y **Edwin Vergara Pinto**, miembros accesitarios de la comisión, y se abstuvo el señor Congresista **Zacarías Lapa Inga**, miembro titular de la comisión.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Proyecto de Ley 010/2016-CR fue presentado por el Grupo Parlamentario Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad, a iniciativa del señor Congresistas Justiniano Rómulo Apaza Ordoñez el día 11 de agosto de 2016 ante el Área de Trámite Documentario. Ingresó a la Comisión de Constitución y Reglamento el 12 de agosto de 2016 para su estudio y dictamen.

a. Antecedentes legislativos

Al respecto, es preciso mencionar que el artículo 298 de la Constitución Política de 1979 establecía que los magistrados del Tribunal de Garantías Constitucionales no respondían por los votos u opiniones emitidos en el ejercicio de su cargo, al establecer lo siguiente:

> "**Artículo 297.-** Para ser miembro del Tribunal, se exigen los mismos requisitos que para ser Vocal de la Corte Suprema y probada ejecutoria democrática y en defensa de los Derechos Humanos. Le alcanzan las incompatibilidades del Artículo 243. El período dura seis años. El Tribunal se renueva por tercios cada dos años. Sus miembros son reelegibles. No están sujetos a mandato imperativo.
> **No responden por los votos u opiniones emitidos en el ejercicio de su cargo**. No pueden ser denunciados ni detenidos durante su mandato, salvo los casos de flagrante delito y de acusación constitucional." (Las negritas son nuestras).

En ese contexto, cabe mencionar que la Ley 26435, anterior Ley Orgánica del Tribunal Constitucional derogada expresamente por la vigente[1], al regular la vacancia del cargo de magistrado del Tribunal Constitucional también establecía la misma sea declarada por el referido organismo constitucional autónomo, no así por el Congreso de la República, al prever en su artículo 15 lo siguiente:

> "**Artículo 15.-** El cargo de Magistrado del Tribunal vaca por cualquiera de las siguientes causas:
> 1. Por muerte;
> 2. Por renuncia;
> 3. Por incapacidad moral o incapacidad física permanente que inhabilite para el ejercicio de la función;
> 4. Por incurrir en culpa inexcusable en el cumplimiento de los deberes inherentes a su cargo;
> 5. Por violar la reserva propia de la función;
> 6. Por haber sido condenado por la comisión de delito doloso;
> 7. Por incompatibilidad sobreviniente.
> Los Magistrados que incurran en causal de vacancia y no obstante ello continúen en sus cargos, **son destituidos por el Tribunal tan pronto como éste tome conocimiento de dicha situación**.
> La vacancia en el cargo de Magistrado del tribunal, en los casos contemplados por los incisos 1), 2) y 6), se decreta por el Presidente. **En los demás casos decide el Tribunal en pleno, para lo cual se requieren no menos de cuatro votos conformes**.
> El Magistrado renunciante continúa en el ejercicio de sus funciones hasta que tome posesión del cargo quien ha de sucederlo." (Las negritas son nuestras).

Bajo ese marco normativo, es preciso mencionar que efectuada la búsqueda en la página web del Congreso de la República (www.congreso.gob.pe)[2], se advierte que si bien se presentaron proyectos de ley con el objeto de modificar la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional durante los periodos 2006-2011 y 2011-2016, dichas propuestas no estuvieron relacionadas con la competencia del referido citado organismo constitucional autónomo para declarar la vacancia de sus miembros.

b. Opiniones e información solicitadas

Para el mejor estudio de esta propuesta se han solicitado opiniones a las siguientes entidades:

Cuadro 1
Solicitudes de opinión técnica formuladas por la Comisión de Constitución y Reglamento

Entidad	Documento
Poder Judicial	Oficio 0058-2016-2017-CCR/CR
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Oficio 0057-2016-2017-CCR/CR

[1] En la única disposición derogatoria de la Ley 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, se establece lo siguiente:
"**ÚNICA.-** Con la entrada en vigencia de la presente Ley se deroga la Ley N° 26435, así como las demás disposiciones que se opongan a esta Ley".

[2] Dichas búsquedas se efectuaron bajo los términos "vacancia" y "Tribunal Constitucional" los días 30 de setiembre y 5 de octubre de 2016.

Colegio de Abogados de Lima	Oficio 0056-2016-2017-CCR/CR Oficio 0163-2016-2017-CCR/CR

Elaborado por: Comisión de Constitución y Reglamento

Asimismo, se procedió a solicitar opinión a los especialistas y miembros del Consejo Consultivo siguientes:

Cuadro 2
Solicitudes de opinión técnica a especialistas y miembros del Consejo Consultivo de la Comisión de Constitución y Reglamento

Destinatario	Documento
Víctor García Toma	Oficio 0270-2016-2017-CCR/CR
Jorge Miguel Campana Rios	Oficio 0271-2016-2017-CCR/CR
Marco Tulio Falconí Picardo	Oficio 0315-2016-2017-CCR/CR
Enrique Bernales Ballesteros	Oficio 0316-2016-2017-CCR/CR

c. Opiniones recibidas

En atención a las solicitudes de opinión técnica antes mencionadas, se recibieron los documentos siguientes:

- **Opinión del Poder Judicial**

  Mediante Oficio 5876-2016-SG-CS-PJ de 8 de setiembre de 2016, la señora Flor de María Concha Moscoso, secretaria general del Poder Judicial, comunicó que el Poder Judicial no emitirá opinión respecto del Proyecto de Ley 010/2016-CR, en atención a que la Resolución Administrativa 437-2011-P-PJ se indicó que se asuma solo como obligación emitir informes jurídicos sobre aquellos proyectos que incidan o guarden relación con asuntos de competencia judicial o funciones que desarrolla el Poder Judicial.

- **Opinión del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**

  Mediante Oficio 2231-2016-JUS/SG de 23 de setiembre de 2016, la señora Karina Flores Gómez, secretaria general del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, puso a disposición de la Comisión de Constitución y Reglamento copia del Informe Legal 085-2016-JUS/DGDOJ suscrito por el señor Tommy Deza Sandoval, director general de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico, en el que se concluye lo siguiente:

  "(ii) Esta Dirección General es de la opinión que se debe considerar que **en aras de un adecuado equilibrio de poderes, así como de afirmar la plena autonomía e independencia de un órgano constitucional como el Tribunal Constitucional resulta mucho más óptimo para el resguardo de los principios que promueve la Carta Magna, decantarse por una fórmula normativa como la actualmente vigente** que permite al Tribunal Constitucional realizar los procedimientos de cese respectivos (artículo 16 de la Ley N° 28301), considerando además que ya el modelo permite el control constitucional sobre dichos magistrados por parte del Congreso de la República (artículos 99 y 100 de la Constitución Política del Perú). No obstante, recomendamos que se revisen las causales de vacancia establecidas en la Ley N° 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, de forma que se establezcan causales objetivas de forma que no

se vea afectada la independencia de los magistrados del Tribunal Constitucional." (Las negritas son nuestras).

Al respecto, es preciso mencionar que en el informe antes mencionado, respecto de la fórmula legal actualmente vigente –que determina que sea el propio Tribunal Constitucional quien defina la vacancia de sus miembros– se indica que *"[...] supone una saludable* ***línea de defensa ante cualquier posible exceso o extralimitación de parte de cualquier otro poder del Estado****, tomando como referencia nuestra propia realidad nacional, al tiempo que refuerza claramente la autonomía institucional con la que debe contar el Tribunal Constitucional, [...]*" (Las negritas son nuestras).

- **Opinión del doctor Enrique Bernales Ballesteros**

Mediante Carta s/n recibida el 25 de octubre de 2016, el doctor Enrique Bernales Ballesteros concluye que no le correspondía aplicar el artículo 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional al referido organismo autónomo en caso uno de sus miembros (magistrados) se encuentre incurso, en su condición de tal, en alguno de los delitos a los que se refieren los artículos 382 (concusión), 384 (colusión), 387 (peculado doloso y culposo), 388 (peculado de uso), 389 (malversación), 393 (cohecho pasivo propio), 393-A (soborno internacional pasivo), 394 (cohecho pasivo impropio), 396 (corrupción pasiva de auxiliares jurisdiccionales), 397-A (cohecho activo transnacional), 398 (cohecho activo específico), 399 (negociación incompatible o aprovechamiento indebido de cargo), 400 (tráfico de influencias) y 401 (enriquecimiento ilícito) del Código Penal, sino que de oficio le correspondería trasladar la competencia para aplicar el referido artículo al Congreso de la República.

Al respecto, es preciso mencionar que el referido especialista desarrolla un análisis individualizado de las causales de vacancia a las que se alude en el Proyecto de Ley 010/2016-CR, manifestando lo siguiente:

> "El Inciso 3 se refiere a la incapacidad moral o incapacidad física permanente que inhabilite para el ejercicio de la función. En realidad **habría que establecer en primer lugar si la incapacidad moral o física permanente que obviamente podría inhabilitar para el ejercicio de la función, tiene en todas las situaciones en que se presenten esas dos formas de incapacidad configurar delito de función, porque si no lo son no procede aplicar el procedimiento de los artículos 99 y 100 de la Constitución que refieren exclusivamente a delitos cometidos en el 'ejercicio de sus funciones'**. Siendo esto así es evidente que este inciso no podría ser considerado para la aplicación de un proceso de destitución del Magistrado que se encuentra en situación de incapacidad. Así planteada la cuestión el Inc. 3 tendría que permanecer tal cual dentro del ámbito competencial del Tribunal Constitucional.
>
> El Inc. 4 de este art. 16, refiere que también vaca el cargo 'Por incurrir en culpa inexcusable en el cumplimiento de los deberes inherentes a su cargo'. **La interpretación de este inciso, para evitar cualquier exceso, tendría que definir con mayor precisión el concepto de culpa inexcusable y determinar si la culpa siempre constituye delito**. En la Teoría Penal, se distingue entre el delito

culposo que algunas legislaciones lo señalan como falta y el delito doloso que por su intencionalidad si merece una sanción penal mayor. Inevitablemente surge la pregunta que inquiera establecer si el delito de función al que se refiere el Art. 99 de la Constitución comprende la culpa inexcusable.

En situación semejante se encuentran los Inc. 5 y 7, 'violar la reserva propia de la función' y 'la incompatibilidad sobreviniente'. **Si hubiese delito en ambas figuras**, se trataría de la comisión de delitos comunes que al no ser de función, no entrarían dentro de la competencia del Tribunal Constitucional.
[...]
A mi parecer, si el presunto delito en el que estaría incurso cualquiera de los altos cargos funcionales mencionado en el art. 99 de la Constitución, fuesen algunos de los mencionados que el Código Penal sanciona, debería entenderse que en su caso, el acto ilícito cometido es delito de función. Por tanto, procedería que la Comisión Permanente accione la acusación ante el Congreso de la República".

- **Opinión del doctor Marco Falconí Picardo**

Mediante Oficio 241-2016-MFP recibido el 7 de noviembre de 2016, el doctor Marco Falconí Picardo remitió a la Comisión de Constitución y Reglamento su opinión técnica a favor del Proyecto de Ley 010/2016-CR, sugiriendo el texto siguiente:

"**Artículo 16.- Vacancia**
El cargo de Magistrado del Tribunal vaca por cualquiera de las siguientes causas:
1. Por muerte;
2. Incapacidad física o mental permanente que inhabilite para el ejercicio de la función;
3. Por renuncia;
4. Por incapacidad moral;
5. Por incurrir en culpa inexcusable en el cumplimiento de los deberes inherentes a su cargo;
6. Por violar la reserva propia de la función;
7. Por haber sido condenado **mediante sentencia firme** por la comisión de delito doloso; y
8. Por incompatibilidad sobreviniente.
El Magistrado que incurra en causal de vacancia y, no obstante ello, continúe en su cargo, es destituido por el Tribunal tan pronto como éste tome conocimiento de dicha situación.
La vacancia en el cargo de Magistrado del Tribunal, en los casos contemplados por los incisos 1, 2, 3 y 6 se declara por el Pleno. **En el caso de las causales previstas en los incisos 4, 5, 6 y 8 podrá ser destituido por el Congreso de la República, conforme al proceso de acusación constitucional previsto en los artículos 99 y 100 de la Constitución Política del Perú**".

Al respecto, es preciso mencionar que el doctor Marco Falconí Picardo refiere que en virtud de lo dispuesto en los artículos 99 y 100 de la Constitución Política, el Congreso de la República está facultado para suspender, inhabilitar o destituir a los altos funcionarios públicos y que **dicho actuar es estrictamente político, pudiendo cometerse excesos**. Asimismo, precisa que *"[...] tratándose de los organismos constitucionalmente autónomos para el ejercicio de la función administrativa-disciplinaria* ***no debe intervenir el Congreso de la República, salvo cuando la ley lo prevea***" (Las negritas son nuestras).

En ese orden de ideas, refiere que existen funcionarios nombrados por el Congreso de la República que pueden ser removidos por el propio poder del Estado, como son los casos del Contralor General de la República, directores del Banco Central de Reserva del Perú, Defensor del Pueblo y Superintendente de Banca y Seguros; incluso existen funcionarios que no son nombrados por el Congreso de la República pero que pueden ser removidos por este, como es el caso de los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura.

En adición a lo expuesto, es preciso mencionar que con fecha 25 de octubre de 2016, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos recomendó, por mayoría, la no aprobación y envío al archivo del Proyecto de Ley 010/2016-CR, en el cual se indicó que se recibieron las opiniones siguientes:

"**b) Opiniones e información recibidas**

- Doctor Alberto Borea Odría, miembro del Comité Consultivo de la Comisión, con fecha 2 de setiembre de 2016, mediante Carta S/N remitió **opinión desfavorable** respecto del proyecto de ley 10/2016-CR.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, con fecha 26 de setiembre de 2016, mediante Oficio 2230-2016-JUS/SG, remitió **opinión desfavorable** respecto del proyecto de ley 10/2016-CR.
- Ministerio Público – Fiscalía de la Nación, con fecha 28 de setiembre de 2016, remitió (por vía del correo electrónico) **opinión desfavorable** respecto del proyecto de ley 10/2016-CR."

En el referido dictamen, acogiendo fundamentalmente la opinión del doctor Alberto Borea Odría, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos manifestó lo siguiente:

"[...], la normatividad vigente protege la institucionalidad del Tribunal Constitucional **para evitar que estos criterios políticos, que muchas veces recaen en los intereses de las eventuales mayorías parlamentarias**, produzcan la destitución de Magistrados, y ***se evite la tentación de expansión, por la vía de la vacancia, del poder parlamentario ante el Tribunal Constitucional***, tal como señala el Doctor Alberto Borea Odría.
[...]
En consecuencia, la propuesta legislativa no es viable en razón que **es muy importante que el más alto Tribunal en materia constitucional, tenga la total independencia en las funciones de los Magistrados con respecto al Poder Político**. Si como se propone en este Proyecto de Ley, la destitución de los Magistrados pasa a ser potestad del Congreso de la República, a decir del Doctor Alberto Borea Odría, ***se instauraría una gran precariedad del poder político y una inevitable dependencia***; asimismo, el Alto Tribunal se vería amenazado de manera permanente en función al criterio político y a los debates coyunturales de los cuales debe ser siempre ajeno.

Asimismo, de otorgarle al Congreso de la República la potestad de vacar a los magistrados del Tribunal Constitucional, por las causales recogidas en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, Ley 28301, **se estaría desnaturalizando el procedimiento de la Acusación Constitucional** comprendido en la Constitución Política del Perú" (Las negritas son nuestras).

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

El Proyecto de Ley 010/2016-CR propone modificar el artículo 16 de la Ley 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, siendo la fórmula propuesta del referido artículo, la siguiente:

*"**Artículo 16.- Vacancia***
El cargo de Magistrado del Tribunal vaca por cualquiera de las siguientes causas:
1. Por muerte;
2. Por renuncia;
3. Por incapacidad moral o incapacidad física permanente que inhabilite para el ejercicio de la función;
4. Por incurrir en culpa inexcusable en el cumplimiento de los deberes inherentes a su cargo;
5. Por violar la reserva propia de la función;
6. Por haber sido condenado por la comisión de delito doloso; y,
7. Por incompatibilidad sobreviniente.
La vacancia en el cargo de Magistrado del Tribunal, en los casos contemplados por los incisos 1, 2 y 6, se decreta por el Presidente. En tanto las causales previstas en los incisos 3, 4, 5 y 7 del presente artículo son inherentes a las funciones constitucionales del Tribunal Constitucional, el Magistrado que incurra en causal de vacancia solo podrá ser destituido por el Congreso de la República, según el procedimiento de acusación constitucional que prevé la Constitución Política del Perú en sus artículos 99 y 100".

III. MARCO NORMATIVO

a. Constitución Política del Perú

- **Artículo 99.-** Corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso: al Presidente de la República; a los representantes a Congreso; a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura; a los vocales de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al Defensor del Pueblo y al Contralor General por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas.
- **Artículo 100.-** Corresponde al Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquiera otra responsabilidad.
  El acusado tiene derecho, en este trámite, a la defensa por sí mismo y con asistencia de abogado ante la Comisión Permanente y ante el Pleno del Congreso.
  En caso de resolución acusatoria de contenido penal, el Fiscal de la Nación formula denuncia ante la Corte Suprema en el plazo de cinco días. El Vocal Supremo Penal abre la instrucción correspondiente.

La sentencia absolutoria de la Corte Suprema devuelve al acusado sus derechos políticos.

Los términos de la denuncia fiscal y del auto apertorio de instrucción no pueden exceder ni reducir los términos de la acusación del Congreso.

- **Artículo 139.-** Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

  (...)

  2. La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional.

- **Artículo 201.-** El Tribunal Constitucional es el órgano de control de la Constitución. Es autónomo e independiente. Se compone de siete miembros elegidos por cinco años.

  Para ser miembro del Tribunal Constitucional, se exigen los mismos requisitos que para ser vocal de la Corte Suprema. Los miembros del Tribunal Constitucional gozan de la misma inmunidad y de las mismas prerrogativas que los congresistas. Les alcanzan las mismas incompatibilidades. No hay reelección inmediata.

  Los miembros del Tribunal Constitucional son elegidos por el Congreso de la República con el voto favorable de los dos tercios del número legal de sus miembros. No pueden ser elegidos magistrados del Tribunal Constitucional los jueces o fiscales que no han dejado el cargo con un año de anticipación.

  Artículo 202.- Corresponde al Tribunal Constitucional:

  1. Conocer, en instancia única, la acción de inconstitucionalidad.
  2. Conocer, en última y definitiva instancia, las resoluciones denegatorias de hábeas corpus, amparo, hábeas data, y acción de cumplimiento.
  3. Conocer los conflictos de competencia, o de atribuciones asignadas por la Constitución, conforme a ley.

b. Código Procesal Constitucional

- **Artículo 121.- Carácter inimpugnable de las sentencias del Tribunal Constitucional**

  Contra las sentencias del Tribunal Constitucional no cabe impugnación alguna. En el plazo de dos días a contar desde su notificación o publicación tratándose de las resoluciones recaídas en los procesos de inconstitucionalidad, el Tribunal, de oficio o a instancia de parte, puede aclarar algún concepto o subsanar cualquier error material u omisión en que hubiese incurrido.

  Estas resoluciones deben expedirse, sin más trámite, al segundo día de formulada la petición.

  Contra los decretos y autos que dicte el Tribunal, sólo procede, en su caso, el recurso de reposición ante el propio Tribunal. El recurso puede interponerse en el plazo de tres días a contar desde su notificación. Se resuelve en los dos días siguientes.

  Lo anterior no afecta el derecho a recurrir a los tribunales u organismos internacionales constituidos según tratados de los que el Perú es parte.

c. Ley Orgánica del Tribunal Constitucional

- **Artículo 3.- Atribución exclusiva**
  En ningún caso se puede promover contienda de competencia o de atribuciones al Tribunal respecto de los asuntos que le son propios de acuerdo con la Constitución y la presente Ley.
  El Tribunal resuelve de oficio su falta de competencia o de atribuciones.
- **Artículo 12.- Impedimentos**
  No pueden ser elegidos miembros del Tribunal:
  Los Magistrados del Poder Judicial o del Ministerio Público que hayan sido objeto de separación o destitución por medida disciplinaria;
  Los abogados que han sido inhabilitados por sentencia judicial o por resolución del Congreso de la República;
  Los que han sido condenados o que se encuentran siendo procesados por delito doloso;
  Los que han sido declarados en estado de insolvencia o de quiebra; y,
  Los que han ejercido cargos políticos o de confianza en gobiernos de facto.
- **Artículo 13.- Dedicación exclusiva**
  La función de Magistrado del Tribunal es a dedicación exclusiva. Le está prohibido desempeñar cualquier otro cargo público o privado y ejercer cualquier profesión u oficio, a excepción de la docencia universitaria, siempre que no afecte el normal funcionamiento del Tribunal.
  Los Magistrados del Tribunal están impedidos de defender o asesorar pública o privadamente, salvo en causa propia, de su cónyuge, ascendientes o descendientes.
  Les alcanzan, además, las mismas incompatibilidades de los Congresistas. Están prohibidos de afiliarse a organizaciones políticas.
  Cuando concurriera causa de incompatibilidad en quien fuera designado como Magistrado del Tribunal, debe, antes de tomar posesión, cesar en el cargo o en la actividad incompatible. Si no lo hace en el plazo de diez días naturales siguientes a su designación, se entiende que no acepta el cargo.
- **Artículo 16.- Vacancia**
  El cargo de Magistrado del Tribunal vaca por cualquiera de las siguientes causas:
  1. Por muerte;
  2. Por renuncia;
  3. Por incapacidad moral o incapacidad física permanente que inhabilite para el ejercicio de la función;
  4. Por incurrir en culpa inexcusable en el cumplimiento de los deberes inherentes a su cargo;
  5. Por violar la reserva propia de la función;
  6. Por haber sido condenado por la comisión de delito doloso; y,
  7. Por incompatibilidad sobreviniente.

  El Magistrado que incurra en causal de vacancia y, no obstante ello, continúe en su cargo, es destituido por el Tribunal tan pronto como éste tome conocimiento de dicha situación.
  La vacancia en el cargo de Magistrado del Tribunal, en los casos contemplados por los incisos 1, 2 y 6, se decreta por el Presidente. En los demás casos, decide el Tribunal en pleno, para lo cual se requiere no menos de cuatro votos conformes.

IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

4.1. La legislación vigente no resulta lesiva de los principios de fuerza normativa y supremacía constitucional

En la exposición de motivos del Proyecto de Ley 010/2016-CR se alude que la legislación vigente no resulta coherente ni proporcional, respecto a la Constitución Política, en el extremo que mientras la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional atribuye la competencia a cuatro de los magistrados del citado organismo constitucional autónomo para declarar la vacancia de sus miembros; la Constitución Política prevé que los magistrados son elegidos por el Congreso de la República.

Al respecto, es preciso mencionar que no existe la transgresión al principio de proporcionalidad, ya que la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional no vulnera un derecho fundamental ni alguna atribución funcional de los congresistas, sea a nivel individual como institucional, es decir, no afecta por sí misma la competencia del Congreso de la República de elegir a los magistrados de dicho organismo constitucional autónomo.

Asimismo, tampoco se da la incoherencia que se alega en la exposición de motivos, la cual, en estricto, supondría la afectación a los principios de fuerza normativa y supremacía constitucional. Y es que ambas normas (la constitucional y la legal) regulan supuestos de hecho distintos: mientras que la Constitución Política regula la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional, atribuyéndole la competencia al Congreso de la República; la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional regula la vacancia de dichos magistrados, precisando que dicha competencia corresponde al propio organismo constitucional autónomo.

Efectivamente, los magistrados del son elegidos por el Congreso de la República; sin embargo, debe diferenciarse entre el mecanismo de elección y el funcionamiento mismo del organismo constitucional, cuya autonomía ha sido atribuida por la propia Constitución Política.

El mecanismo de elección tiene por objeto dotar de legitimidad democrática originaria e indirecta a los magistrados del Tribunal Constitucional. El Congreso de la República cuenta con legitimidad democrática directa, por cuanto sus miembros son elegidos por voto popular, es decir, constituyen el reflejo y materializan los principios representativo y de soberanía popular.

En el caso de los magistrados del Tribunal Constitucional, estos no provienen de una elección popular, por lo que podría asumirse que no cuentan con legitimidad democrática originaria directa; sin embargo, son elegidos por un órgano que sí cuenta con dicha legitimidad: el Congreso de la República.

Sin embargo, es preciso resaltar que la legitimidad democrática originaria del Congreso de la República no supedita a los miembros del Tribunal Constitucional al Poder Legislativo, porque se trata de un organismo constitucional autónomo.

Así las cosas, se tiene que la legitimidad democrática de los magistrados del Tribunal Constitucional se sustenta en las decisiones que adoptan en el ejercicio de sus funciones, así como en su lealtad con la Constitución Política y las normas, principios y valores contenidos en ésta; no en el órgano que los elige y respecto de la cual no guarda una relación de dependencia.

Por tal motivo, sobre la base del mecanismo de elección o designación de los magistrados del Tribunal Constitucional, no se puede equiparar la regulación y atribuir la competencia exclusiva y excluyente para su destitución y apartamiento del cargo, al mismo órgano o poder público (entiéndase, al Congreso de la República), máxime si se trata de un organismo constitucional cuya autonomía ha sido atribuida directa y expresamente por el Poder Constituyente.

Ahora bien, el doctor Marco Falconí Picardo da cuente en su opinión técnica que existen funcionarios que son nombrados por el Congreso de la República que, a su vez, pueden ser removidos por el referido poder del Estado, colocando los ejemplos del Contralor General de la República, directores del Banco Central de Reserva del Perú, Defensor del Pueblo y Superintendente de Banca y Seguros.

Al respecto, cabe mencionar que, efectivamente, comparten con los magistrados del Tribunal Constitucional la particularidad que se trata de titulares o altos funcionarios de organismos constitucionalmente autónomos, sin embargo, es preciso señalar que ninguno de estos organismos ejerce función jurisdiccional.

Esto último no resulta un tema menor si se considera que el propio Poder Constituyente reconoce como principios inherentes a la función jurisdiccional los de independencia e imparcialidad (artículo 139, numeral 2, de la Constitución Política), lo que implica que en el ejercicio de dicha función, los órganos jurisdiccionales como el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional deben encontrarse ajenos o apartados de las influencias y presiones externas, como las provenientes del poder político.

Asimismo, resulta oportuno recordar que nos encontramos ante uno de los órganos que ejercen la jurisdicción constitucional y que, más específicamente, efectúa el control concentrado y abstracto de constitucionalidad de las leyes. Dicho en otros términos, el Tribunal Constitucional efectúa un control de los actos normativos del Congreso de la República, encontrándose legitimado no por este, sino por el Poder Constituyente, para dejarlos sin efecto con alcances generales.

Bajo ese marco, no se puede desconocer que de ampliarse los alcances o supuestos en virtud de los cuales el Congreso de la República puede vacar (remover, si se estima el término) a un magistrado del Tribunal Constitucional, se incidiría negativamente en la independencia del referido organismo autónomo en el ejercicio de sus funciones, ya que sería un poder del Estado cuyos actos son controlados por el Tribunal Constitucional quien determinaría si alguno de sus miembros está incurso o no en alguna causal de declaratoria de vacancia, lo que podría sesgar la objetividad en el análisis de un proceso de inconstitucionalidad sometido a su conocimiento.

De otro lado, el doctor Marco Falconí Picardo refiere que, efectivamente, el Jurado Nacional de Elecciones puede declarar la vacancia de uno de sus miembros; sin embargo, estos no son nombrados por el Congreso de la República. Sobre el particular, cabe indicar que el Jurado Nacional de Elecciones comparte con el Tribunal Constitucional la característica o particularidad de que ambos organismos autónomos ejercen la función jurisdiccional (el primero, en materia electoral; el segundo, en la constitucional) y, por tanto, requiere que se le otorguen de garantías que permitan salvaguardar la independencia de sus integrantes. Así las cosas, independiente del mecanismo de designación y de los órganos que intervienen en el nombramiento de sus integrantes, lo relevante radica en la función que ambos organismos constitucionales ejercen.

Asimismo, el doctor Marco Falconí Picardo indica que los jueces y fiscales supremos son nombrados y pueden ser destituidos por el Consejo Nacional de la Magistratura; sin embargo, es preciso indicar que dicha regla se encuentra prevista en la propia Constitución Política y no en la ley orgánica del referido organismo constitucional. Es decir, es el propio Poder Constituyente quien le atribuye dicha competencia y no el legislador. Además, se debe indicar que el procedimiento de designación o nombramiento de jueces y fiscales supremos es distinto al de selección del previsto para la designación de los magistrados del Tribunal Constitucional, debiendo resaltarse el hecho de que el Consejo Nacional de la Magistratura tiene por únicas funciones constitucionales el nombramiento, la ratificación y destitución de los jueces y fiscales (entre ellos, los vocales de la Corte Suprema y los fiscales supremos), lo que no ocurre con el Congreso de la República, poder del Estado cuyas funciones están referidas a la labor legislativa y fiscalizadora. En síntesis, mientras que la designación o nombramiento que efectúa el Consejo Nacional de la Magistratura es predominantemente técnica; la que realiza el Congreso de la República es preferentemente política, ello atendiendo a la naturaleza o procedencia de sus respectivos integrantes (el Consejo Nacional de la Magistratura, de los colegios profesionales; el Congreso de la República, de las organizaciones políticas).

A propósito del Consejo Nacional de la Magistratura, se tiene que el doctor Marco Falconí Picardo refiere que estos pueden ser removidos por causa grave, por el Congreso de la República, pese a que incluso no son designados por dicho poder del Estado. Sobre el particular, es preciso diferenciar entre el control que se ejerce de la conducta y el ejercicio de sus funciones por parte de los jueces y fiscales, y el ejercicio de la función jurisdiccional propiamente dicha. En ese sentido, es posible sostener que el Consejo Nacional de la Magistratura no ejerce, en estricto, función jurisdiccional, la cual sí es ejercida por el Tribunal Constitucional y, por tanto, se requiere que se le dote de mecanismos que garanticen su independencia.

Sin perjuicio de lo expuesto, es preciso indicar que el Poder Constituyente no define cuáles serían aquellas causas graves en virtud de las cuales resultaría factible que se "remueva" a un consejero del Consejo Nacional de la Magistratura (artículo 157 de la Constitución Política); no obstante, como lo reconoce el propio doctor Marco Falconí Picardo, el artículo 11 de la Ley 26397,

Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura[3], establece que la vacancia del cargo de consejero es declarada por el Presidente o el Pleno del referido organismo constitucional autónomo, según sea el caso, no así el Congreso de la República.

En ese orden de ideas, en aras de optimizar los principios de independencia e imparcialidad de la función jurisdiccional, máxime si se trata de quien ejerce la jurisdicción constitucional y se erige en intérprete final de la Constitución Política, ello en el marco, entre otros, del control de las normas que expide el Congreso de la República, se debe efectuar una interpretación estricta y no extensiva de los supuestos que habilitan la intervención de otros organismos como el Parlamento, en el Tribunal Constitucional.

4.2. La legislación vigente no invade ni limita las competencias constitucionales del Congreso de la República

En la exposición de motivos del Proyecto de Ley 010/2016-CR se refiere que el Tribunal Constitucional se arroga una competencia que está reservada al Congreso de la República a través del procedimiento de acusación constitucional.

Al respecto, es preciso mencionar que el Poder Constituyente ha recogido dos procedimientos de acusación constitucional, como lo refiere el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 0006-2003-AI/TC[4]: el antejuicio político (artículo 99) y el juicio político (artículo 100).

En ese sentido, se tiene que el antejuicio político se encuentra relacionado a una responsabilidad jurídica de naturaleza penal, mientras que en caso del juicio

---

[3] Ley 26397, Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura
*"**Artículo 11.**- El cargo de Consejero vaca por las siguientes causas:*
1. Por Muerte;
2. Por renuncia;
3. Por vencimiento del plazo de designación;
4. Por incapacidad moral o psíquica o incapacidad física permanente;
5. Por incompatibilidad sobreviniente;
6. Por incurrir en culpa inexcusable en el cumplimiento de los deberes inherentes a su cargo;
7. Por violar la reserva propia de la función;
8. Por haber sido condenado por la comisión de delito doloso, mediante sentencia consentida o ejecutoriada; y
9. Por no reincorporarse en sus funciones dentro de los cuatro días siguientes del vencimiento de la licencia.
La vacancia en el cargo de Consejero por las causas previstas en los incisos 1), 2), 3) y 8) se declara por el Presidente. En los demás casos decide el Consejo en Pleno.
Los miembros adicionales a que se refieren los dos últimos párrafos del Artículo 17 vacan en el cargo en la fecha en que expiran los nombramientos de los Consejeros que decidieron la ampliación del número de miembros".

[4] En el Fundamento Jurídico 2 de la sentencia recaída en el Expediente 0006-2003-AI/TC, se indica que *"[...] es posible advertir que, en los artículos 99° y 100° de la Norma Fundamental, el constituyente ha recogido dos procedimientos de acusación constitucional de distinta naturaleza y, por ende, de distintos alcances: el antejuicio político y el juicio político."*

político, como se desprende de su propia denominación, se pretende determinar una responsabilidad política antes que jurídica. De ahí que en la sentencia antes mencionada, respecto al antejuicio político el Tribunal Constitucional precisara lo siguiente:

> "En ese sentido, **en el antejuicio sólo caben formularse acusaciones por las supuestas responsabilidades jurídico-penales (y no políticas) de los funcionarios estatales citados en el artículo 99° de la Constitución, ante los supuestos delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones**. Una vez que el Parlamento ha sometido a investigación la denuncia (que puede provenir de su propio seno) y ha determinado la existencia de suficientes elementos de juicio que, desde su perspectiva, configuran la comisión de un delito en el ejercicio de las funciones, actúa como entidad acusadora, dejando sin efecto la prerrogativa funcional del dignatario, suspendiéndolo en el ejercicio de sus funciones, y poniéndolo a disposición de la jurisdicción penal." (Las negritas son nuestras).

De lo expuesto, resulta legítimo resaltar que el Congreso de la República solo puede imponer una sanción en el marco de un antejuicio político, si es que el Poder Judicial, órgano competente para dilucidar y determinar responsabilidad penal por la comisión de un delito, ha establecido e impuesto previamente una sanción penal. De esta manera, el Poder Judicial impone la sanción jurídica y el Congreso de la República, una política[5].

Asimismo, se debe resaltar el hecho que mientras el artículo 99 de la Constitución Política precisa que el antejuicio procede, incluso, cuando los

[5] Al respecto, cabe mencionar que los fundamentos jurídicos 15 y 16 de la sentencia recaída en el Expediente 0006-2003-AI/TC, lo siguiente:

"15. Sobre el particular, surge la siguiente interrogante: ¿Acaso el Congreso puede imponer sanciones por delitos que no han sido declarados por el Poder Judicial? Sin duda, la respuesta es negativa, porque si así fuera se quebraría no solo el principio de separación de poderes sobre el que se sustenta todo Estado democrático de derecho (artículo 43° de la Constitución), sino también el principio de presunción de inocencia (párrafo e, inciso 24), de su artículo 2°). Es por ello que la referida frase del inciso j) del artículo 89° del Reglamento del Congreso, debe ser interpretada como aquella potestad sancionadora de la que es titular el Congreso, para imponer las sanciones previstas en el primer párrafo del artículo 100° de la Constitución, por los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones por los funcionarios enumerados en el artículo 99° de la Constitución, siempre que dichos delitos hayan sido previamente declarados como tales en una sentencia firme expedida por el Poder Judicial, quedando proscrita toda interpretación contraria.

16. Así pues, a los casos de delitos cometidos por funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, le son aplicables tanto una sanción penal por parte del Poder Judicial –la que, incluso, según lo establecido en el inciso 3) del artículo 31° del Código Penal, concordante con el artículo 36° del mismo cuerpo de leyes, puede comprender la inhabilitación– como una sanción política (las previstas en el primer párrafo del artículo 100° de la Constitución), toda vez que existe un fundamento distinto en sus respectivas imposiciones; a saber, en el primer caso, la protección del bien jurídico de que se trate, y, en el segundo, la protección del Estado mismo. Quede claro, sin embargo, que en estos supuestos, la condena penal impuesta por el Poder Judicial constituye condición sine qua non de la sanción política impuesta por el Poder Legislativo y, por este mismo motivo, sería irrazonable exigir en estos casos una votación calificada, bastando una mayoría simple para aplicar las sanciones previstas en el primer párrafo del artículo 100° de la Constitución."

funcionarios señalados en dicho artículo cesaron en sus funciones; en el caso de los procedimientos de declaratoria de vacancia, se tiene que estos solo proceden cuando el funcionario se encuentra en el ejercicio del cargo y no necesariamente se requiere que previamente se haya acreditado y determinado en sede judicial que el magistrado del Tribunal Constitucional haya cometido un delito en el ejercicio de sus funciones.

Por su parte, respecto del juicio político el Tribunal Constitucional, en la sentencia antes mencionada, precisó que a través de esta figura no se pretende la "imposición de una sanción" ni acusar a un funcionario por la presunta comisión de un delito, precisamente atendiendo a su naturaleza "política", como se revela a continuación:

> "19. Lo expuesto permite afirmar que en la Carta Fundamental no solamente se encuentra consagrado el antejuicio, sino también el juicio político, esto es, aquel que permite iniciar un procedimiento a los funcionarios enumerados en su artículo 99°, **en razón de las "faltas políticas" cometidas en el ejercicio de sus funciones**, con la finalidad de "retirar el poder de quien hace mal uso de él e impedir que [...] pueda ser reinvestido de poder en el futuro." (Broussard, Paulo. O impeachment. Editora Saraiva. 2da. Ed, 1992. p. 77). Al respecto, Bidart Campos refiere que "se lo denomina juicio "político" [...] **porque no es un juicio penal**; en él no se persigue castigar **sino separar del cargo**; no juzgar un hecho como delictuoso, sino una situación de gobierno como inconveniente para el Estado". (Manual de Derecho constitucional argentino. Ediar., 1986. p. 612)." (Las negritas son nuestras).

Atendiendo a lo expuesto, se advierte que los procedimientos de acusación constitucional presuponen la comisión de un delito [y la correspondiente y previa imposición de la sanción penal por parte del Poder Judicial] o una falta política; lo que no necesariamente ha de concurrir en el caso de los procedimientos de declaratoria de vacancia de magistrados del Tribunal Constitucional.

El Proyecto de Ley 010/2016-CR alude a las causales de vacancia por: i) incapacidad moral o incapacidad física permanente que inhabilite para el ejercicio de la función (artículo 16, numeral 3), ii) culpa inexcusable en el cumplimiento de los deberes inherentes a su cargo (artículo 16, numeral 4), iii) violar la reserva propia de la función (artículo 16, numeral 5) y iv) incompatibilidad sobreviniente (artículo 16, numeral 7).

De la revisión de dichas causales, se advierte que si bien están relacionadas o inciden directamente en el ejercicio de la función del magistrado del Tribunal Constitucional, no necesariamente suponen la comisión de un delito o de una "falta política". Por ejemplo, la incapacidad física permanente es un supuesto objetivo que no amerita ser calificado como un delito o una falta; situación similar se presenta con la incompatibilidad sobreviniente, dado que esta podría presentarse antes de que el magistrado incurso en la causal intervenga en algún caso con posterioridad al surgimiento de la misma.

En lo relativo a la "culpa inexcusable", su propia denominación permite contraponerla a la comisión de un delito "doloso", resultando más factible calificar dicha causal como una falta administrativa o de naturaleza "ética".

Por su parte, con relación a la "reserva propia de la función", si bien podría ser considerada como una "falta política", en estricto no supone una contravención directa de la Constitución Política, sino más bien como una "falta administrativa" o "ética" en el ejercicio de la función. Y es que dicha violación de la reserva, por ejemplo, no supone necesariamente la violación de principios inherentes a la función jurisdiccional, como los de independencia e imparcialidad, o del derecho al debido proceso de alguna de las partes en un proceso constitucional que viene siendo conocido por el Tribunal Constitucional.

En atención a lo expuesto, se tiene que las causales de vacancia antes mencionadas pueden ser calificadas como una "falta ética" o una "falta administrativa", antes que política, por lo que atribuir la competencia para declarar la vacancia de un magistrado del Tribunal Constitucional al propio organismo constitucional autónomo no supone una invasión de las competencias del Congreso de la República en lo relativo a los procedimientos de acusación constitucional –antejuicio y juicio políticos–, máxime si es que, de presentarse un caso concreto en el que se advierta la concurrencia de alguna de las causales de vacancia citadas con un delito o una infracción directa a la Constitución Política, aún con posterioridad a la declaratoria de la misma [entiéndase, de la vacancia, por parte del Tribunal Constitucional], el Poder Legislativo conserva su competencia para iniciar los procedimientos de antejuicio o juicio político, de ser el caso.

Con relación a este punto, resulta oportuno indicar que el doctor Enrique Bernales Ballesteros asocia, en su opinión consultiva, los procedimientos de acusación constitucional previstos en los artículos 99 y 100 de la Constitución Política a la comisión de un delito, es decir, que procedería la vacancia de un magistrado del Tribunal Constitucional si es que las conductas previstas en los numerales 3, 4, 5 y 7 del artículo 16 de su Ley Orgánica, califican como un "delito de función". Así, se tiene que respecto del numeral 3 del artículo 16 antes mencionado, indica que "*En primer lugar habría que establecer en primer lugar si la incapacidad moral o física permanente que obviamente podría inhabilitar para el ejercicio de la función, tiene en todas las situaciones en que se presenten esas dos formas de incapacidad* ***configurar delito de función****, porque si no lo son no procede aplicar el procedimiento de los artículos 99 y 100 de la Constitución que* ***refieren exclusivamente a delitos cometidos en el ´ejercicio de sus funciones***" (Las negritas son nuestras).

En esa misma línea, con relación al numeral 4 del artículo 16, el doctor Enrique Bernales Ballesteros señala que *"La interpretación de este inciso, para evitar cualquier exceso, tendría que definir con mayor precisión el concepto de culpa inexcusable y* ***determinar si la culpa siempre constituye delito*** *[...]. Inevitablemente surge la pregunta que inquiere establecer* ***si el delito de función al que se refiere el Art. 99 de la Constitución comprende la culpa inexcusable***" (Las negritas son nuestras).

Circunstancia similar se presenta con los supuestos contenidos en los numerales 5 y 7 del artículo 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, respecto de los cuales el doctor Enrique Bernales Ballesteros sostiene que "***Si hubiese delito en ambas figuras***, *se trataría de la comisión de delitos comunes que al*

no ser de función, no entrarían dentro de la competencia del Tribunal Constitucional" (Las negritas son nuestras).

Bajo ese marco, se tiene que si las causales de vacancia previstas en los numerales 3, 4, 5 o 7 del artículo 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, configuran la comisión de un delito en un caso concreto, corresponderá que sea el Congreso de la República el que, en un primer momento y a través de un proceso de acusación constitucional lo determine y, de ser el caso, el Ministerio Público confirmará dicha apreciación y el Poder Judicial determinará la responsabilidad del magistrado constitucional incurso en la causal. Sin embargo, ello no enerva la competencia del Tribunal Constitucional para determinar si es que uno de sus magistrados se encuentra incurso en alguna de dichas causales, lo que no supone que el Pleno del citado organismo autónomo asuma competencias que no le corresponden e identifique presuntos actos delictivos ni determine "responsabilidad penal".

4.3. La aprobación del Proyecto de Ley 010/2016-CR sí afectaría la autonomía del Tribunal Constitucional.

En la exposición de motivos del referido proyecto de ley se menciona que el hecho de que el Congreso de la República pueda destituir a los miembros del Tribunal Constitucional no supone una injerencia en la autonomía del citado organismo autónomo, sino que supone una característica directa del sistema de pesos y contrapesos entre los poderes públicos.

Al respecto, en primer lugar corresponde señalar que no se encuentra bajo cuestionamiento la competencia del Congreso de la República para destituir a los magistrados del Tribunal Constitucional a través de los procedimientos de acusación constitucional, toda vez que se trata de una competencia directamente atribuida por el Poder Constituyente.

Asimismo, cabe mencionar que así como no existe una norma en la Constitución Política que atribuya expresamente la competencia al Tribunal Constitucional para declarar la vacancia de sus miembros [como se resalta en la exposición de motivos del Proyecto de Ley 010/2016-CR], tampoco se encuentra prevista en la Norma Fundamental una regla que establezca expresamente que el Congreso de la República es el único órgano o poder del Estado que puede declarar la vacancia[6] o destituir a un magistrado del Tribunal Constitucional a través de un procedimiento de acusación constitucional.

Por tanto, los procedimientos de acusación constitucional de los magistrados del Tribunal Constitucional a cargo del Congreso de la República constituyen el reflejo del sistema de pesos y contrapesos entre los poderes públicos y organismos constitucionales, sistema que no se ve afectado por el hecho de que la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional regule supuestos de vacancia de sus miembros y atribuya la competencia del referido organismo para declarar la

[6] Al respecto, es preciso mencionar que el Reglamento del Congreso de la República solo regula un procedimiento de vacancia: la del Presidente de la República (artículo 89-A), debiendo precisarse que las causales de vacancia se encuentran previstas en la Constitución Política (artículo 113).

vacancia de dichos miembros, debido a que dicha regulación no enerva ni impide que el Congreso de la República pueda tramitar algún procedimiento de acusación constitucional y a que mientras la vacancia presupone la verificación de un supuesto de hecho objetivo (como un impedimento físico, por ejemplo) o una falta ética, el antejuicio político implica la comisión de un delito y el juicio político, una falta de naturaleza política.

Ahora bien, es preciso recordar que el Tribunal Constitucional, como se reconoce en la exposición de motivos, es un organismo constitucional autónomo, es decir, es una entidad cuya autonomía es atribuida por el Poder Constituyente, en la norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico.

Con relación a la autonomía constitucional[7], cabe mencionar que esta puede encontrarse referida a un ámbito territorial como funcional.

La autonomía constitucional prevista en función del territorio tiene por finalidad incidir en el proceso de descentralización, de manera que la autonomía se les atribuye a los gobiernos regionales y locales, respecto del gobierno nacional, es decir, reafirma la autonomía de los tres (3) niveles de gobierno. Al respecto, cabe mencionar que la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, define a las autonomías de gobierno de la manera siguiente:

> "**Artículo 8.- Las autonomías de gobierno**
> La autonomía es el derecho y la capacidad efectiva del gobierno en sus tres niveles, de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia. [...] La autonomía se sujeta a la Constitución y a las leyes de desarrollo constitucional respectivas".

[7] Al respecto, resulta oportuno remitirse a lo señalado por Filiberto Valentín UGARTE CALDERÓN, que remitiéndose a otros autores, define la autonomía de la siguiente manera:

> *"García Máynez la define como la facultad que las organizaciones políticas tienen de darse a sí mismas sus leyes y de actuar de acuerdo con ellas. También se puede concebir como la facultad de las personas o instituciones para actuar libremente* ***sin sujeción a una autoridad superior dentro de un marco de valores jurídicos predeterminados****. Asimismo, puede ser la* ***libertad de organizarse para actuar libremente en cumplimiento de fines, sin que se interfiera en la organización o actividad****.*
> *Es la posibilidad para los entes de* ***regir su vida interior mediante normas y órganos propios****, sin vulnerar el texto legal. Es una especie de descentralización de funciones en un grado extremo,* ***no sólo de la administración pública, sino de los poderes del Estado****, con el propósito de evitar cualquier* ***injerencia que pudiera afectar el adecuado funcionamiento del órgano.****"* (Las negritas son nuestras) [UGARTE CALDERÓN, Filiberto Valentín. Órganos Constitucionales Autónomos. En: Revista del Instituto de la Judicatura Federal Número 29. Página 257. Disponible en: http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/29/Filiberto%20Valent%C3%ADn%20Ugalde%20Calder%C3%B3n.pdf. Citado el 6 de octubre de 2016).

Como puede advertirse, sin perjuicio del sistema de pesos y contrapesos, resulta imprescindible para que pueda predicarse la autonomía constitucional de un organismo público, que este sea independiente y que no exista injerencia en el ejercicio de las funciones constitucionales atribuidas al citado organismo.

En ese contexto, la referida ley (artículo 9) identifica tres dimensiones de la referida autonomía de gobierno (política, administrativa y económica) y desarrolla su contenido al establecer lo siguiente:

> "**Artículo 9.- Dimensiones de las autonomías**
> 9.1. **Autonomía política**: es la facultad de adoptar y concordar las políticas, planes y normas en los asuntos de su competencia, **aprobar y expedir sus normas, decidir a través de sus órganos de gobierno** y desarrollar las funciones que le son inherentes.
> 9.2. **Autonomía administrativa**: es la **facultad de organizarse internamente**, determinar y reglamentar los servicios públicos de su responsabilidad.
> 9.3. **Autonomía económica**: es la facultad de crear, recaudar y administrar sus rentas e ingresos propios y aprobar sus presupuestos institucionales conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto. Su ejercicio supone reconocer el derecho a percibir los recursos que les asigne el Estado para el cumplimiento de sus funciones y competencias." (Las negritas son nuestras).

Por su parte, la autonomía constitucional de origen o dimensión funcional está referida más a la materialización, precisamente, del sistema de pesos y contrapesos, toda vez que se requiere un control interorgánico en el marco de un proceso en el cual ya no se predica el denominado "principio de separación de poderes", sino "distribución de funciones". Esto es, se requiere reafirmar su "independencia" respecto de los demás órganos constitucionales o poderes públicos, como lo señala Francisco ZÚÑIGA URBINA, que sostiene lo siguiente:

> "[...], el concepto autonomía en su dimensión funcional debe diferenciarse de la técnica de la personificación, es decir, el reconocimiento legal de la personalidad jurídica y del patrimonio propio de entes públicos que integran el Estado o su Administración, [...]. A nuestro juicio, la autonomía constitucional de los órganos del Estado designan un **haz de ´propios poderes´ de naturaleza constitucional**, cuya fuente directa es la Constitución. Tal haz de ´propios poderes´ importa un conjunto de funciones y atribuciones, que **entrañan entre otros poderes jurídicos una potestad de autonormación, y el ejercicio de tales ´poderes´ con independencia en los cuadros orgánicos del Estado**. [...]"[8] (Las negritas son nuestras).

Bajo ese marco, se tiene que el Tribunal Constitucional es un órgano constitucional autónomo, que ejerce funciones jurisdiccionales y cuyas decisiones pueden tener efectos políticos[9]. Con relación a su naturaleza como órgano constitucional, el ex presidente del referido organismo constitucional autónomo, César LANDA ARROYO, remitiéndose a lo señalado por Manuel GARCÍA-PELAYO[10], señala lo siguiente:

---

[8] ZÚÑIGA URBINA, Francisco. Autonomías constitucionales e instituciones contramayoritarias (A propósito de las aporías de la "Democracia constitucional"). En: Revista Ius Et Praxis. Año 13, Número 2. Páginas 229 y 230. Disponible en: http://www.scielo.cl/pdf/iusetp/v13n2/art10.pdf (Citado el 6 de octubre de 2016).

[9] Al respecto, se sugiere revisar el artículo "Tribunal Constitucional y Poder Judicial: Una perspectiva desde el Derecho Procesal Constitucional" de autoría del doctor César LANDA ARROYO, publicado en la Revista Ius Et Veritas Número 32, páginas 249 al 262 (Disponible en: http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/viewFile/12391/12954, citado el 6 de octubre de 2016).

[10] GARCÍA-PELAYO, Manuel. El "status" del Tribunal Constitucional. En: Revista Española de Derecho Constitucional. Número 1. Madrid, 1981. Páginas 13 y 14.

> "Esta configuración directa por la propia Constitución es una consecuencia lógico-institucional de la **importancia gravitante que la Constitución otorga a ciertos órganos**, porque en ellos se condensan los poderes últimos de decisión del Estado, siendo, así, el *vertice dell´organizzazione statale*, y porque son la expresión orgánica no solo de la división de las tareas en distintas unidades del sistema estatal, sino también y ante todo **de la idea del Estado proyectada por la Constitución**. Es decir, **de un Estado con poderes y autoridades limitadas y controladas por la Constitución y por su supremo intérprete: el Tribunal Constitucional**"[11] (Las negritas son nuestras).

Como puede advertirse, la autonomía constitucional presupone la capacidad de autorregulación y organización interna, lo que supone decidir y resolver cuestiones propias del ejercicio de las funciones atribuidas por el Poder Constituyente, libremente y dentro de los parámetros que establece la Constitución Política, sin que exista una injerencia indebida, sea directa o indirecta, de otros poderes públicos.

En ese sentido, el que se retire la competencia del Tribunal Constitucional de determinar internamente la comisión de una inconducta funcional o una falta ética que, si bien incide en la función jurisdiccional, no necesariamente puede encontrarse referida o haber sido cometida en el marco de un proceso constitucional de competencia del referido organismo constitucional autónomo; afectaría directamente la autonomía del citado organismo.

En adición a lo expuesto, es preciso recordar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la sentencia sobre fondo, reparaciones y costas, de 31 de enero de 2001, en el caso Tribunal Constitucional versus Perú, referido, precisamente, a la destitución de algunos magistrados del referido organismo constitucional autónomo refirió lo siguiente:

> "73. Esta Corte considera que **uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos, es la garantía de la independencia de los jueces** y, para tales efectos, los diferentes sistemas políticos han ideado procedimientos estrictos, tanto para su nombramiento como para su destitución. [...]
>
> 75. Esta Corte considera necesario que se garantice la independencia de cualquier juez en un Estado de Derecho y, **en especial, la del juez constitucional en razón de la naturaleza de los asuntos sometidos a su conocimiento**. [...]" (Las negritas son nuestras).

Por tanto, si es que la finalidad de la distribución de funciones (separación de poderes) expresado en la autonomía constitucional de los organismos, es la garantía de la independencia de los órganos jurisdiccionales, resultaría contrario a dicha finalidad que se concentre la posibilidad de destitución de un magistrado del Tribunal Constitucional en un órgano ajeno a este (Congreso de la

[11] LANDA ARROYO, César. Tribunal Constitucional y Poder Judicial: Una perspectiva desde el Derecho Procesal Constitucional. En: Revista Ius Et Veritas Número 32, página 251. (Disponible en: http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/viewFile/12391/12954, citado el 6 de octubre de 2016).

República), por ejemplo, por una "falta política", en el marco de un proceso de juicio político.

Así, que el Congreso de la República concentre y monopolice tanto la elección como la destitución de los magistrados del Tribunal Constitucional, máxime si como lo indica la Corte Interamericana, los procedimientos deben ser estrictos (lo que supone que la destitución no sea una potestad discrecional sino más bien reglada, sobre la base de causas objetivas y claras, que satisfagan los principios de legalidad y tipicidad; asimismo que nos encontremos ante un procedimiento de naturaleza fundamentalmente jurídica, en vez de política, como son los procedimientos de juicio político, por ejemplo), lejos de ser fortalecer la autonomía constitucional e independencia jurisdiccional del referido organismo[12], la disminuiría y afectaría.

[12] Con relación al principio de independencia jurisdiccional, esta tiene una dimensión interna así como externa. Así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 0512-2013-PHC/TC, que señala lo siguiente:

> *"3.3.2. En este sentido "el principio de independencia de la función jurisdiccional tiene dos dimensiones:*
> ***a) Independencia externa**. Según esta dimensión, la autoridad judicial, en el desarrollo de la función jurisdiccional, no puede sujetarse a ningún interés que provenga de fuera de la organización judicial en conjunto, ni admitir presiones para resolver un caso en un determinado sentido. **Las decisiones de la autoridad judicial**, ya sea que ésta se desempeñe en la especialidad constitucional, civil, penal, penal militar, laboral, entre otras, **no pueden depender de la voluntad de otros poderes públicos (Poder Ejecutivo o Poder Legislativo, por ejemplo), partidos políticos, medios de comunicación o particulares en general, sino tan solo de la Constitución y de la ley que sea acorde con ésta**. (...).*
> ***b) Independencia interna**. De acuerdo con esta dimensión, la independencia judicial implica, entre otros aspectos, que, dentro de la organización judicial: 1) la autoridad judicial, en el ejercicio de la función jurisdiccional, no puede sujetarse a la voluntad de otros órganos judiciales, salvo que medie un medio impugnatorio; y, 2) que la autoridad judicial, en el desempeño de la función jurisdiccional, no pueda sujetarse a los intereses de órganos administrativos de gobierno que existan dentro de la organización judicial.*
> *En cuanto al primero de los puntos mencionados, cabe mencionar que **el principio de independencia judicial prohíbe que los órganos jurisdiccionales superiores obliguen a los órganos de instancias inferiores a decidir de una determinada manera, si es que no existe un medio impugnatorio que de mérito a tal pronunciamiento**. De este modo, siempre que medie un medio impugnatorio las instancias superiores podrán corregir a las inferiores respecto de cuestiones de hecho o de derecho sometidas a su conocimiento, según sea el caso.*
> *En cuanto al segundo punto, el principio de independencia judicial implica, en primer término, la separación de las funciones jurisdiccionales de las funciones administrativas que eventualmente pudieran desempeñar los jueces dentro de la organización judicial, de manera que **las funciones propias de esta administración no puedan influir en la decisión judicial que se adoptará en un determinado proceso**. [...]' (Subrayado nuestro) [Conforme STC N.° 0004-2006-AI/TC, FJ 18]".* (Las negritas son nuestras) [Fundamento jurídico 3.3.4].

4.4. La regulación vigente no afecta per se el principio de imparcialidad en el ámbito administrativo disciplinario

En la exposición de motivos se señala que la regulación vigente de la vacancia de los magistrados del Tribunal Constitucional resulta contraria al principio de imparcialidad.

Al respecto, es preciso recordar que la imparcialidad puede ser entendida desde una perspectiva objetiva como sustantiva. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional, entre otras, en la sentencia recaída en el Expediente 0512-2013-PHC/TC, en la cual, sistematizando su jurisprudencia preexistente, señaló lo siguiente:

> "3.3.4. Habiendo quedado demostrado la vinculación que existe entre la independencia e imparcialidad del juez, resulta necesario identificar las dos vertientes de la imparcialidad: subjetiva y objetiva. En lo que respecta a la imparcialidad subjetiva, ésta se refiere a cualquier compromiso que pudiera tener el juez con las partes procesales o con el resultado del proceso. Desde esta perspectiva, el derecho a un juez imparcial garantiza que una persona no sea sometida a un proceso o procedimiento en el que el juez, o quien está llamado a decidir sobre la cuestión litigiosa, **tenga algún tipo de compromiso con alguna de las partes o con el resultado del mismo**. Al lado de la dimensión subjetiva, el Tribunal también ha destacado en el principio de imparcialidad una dimensión objetiva, referida a la influencia negativa que puede tener en el juez la estructura del sistema, restándole imparcialidad, es decir, si el sistema no ofrece suficientes garantías para desterrar cualquier duda razonable [Cfr. STC N.° 06149-2006-PA/TC, FFJJ 54 a 57]. Así, cuando el Estado ha otorgado a determinadas personas la facultad de ejercer los elementos de la jurisdicción, lo ha hecho justamente para asegurar que sea un tercero el que resuelva los conflictos jurídicos que puedan surgir entre privados, o, entre el Estado y los ciudadanos. Y es que **sólo un tercero puede asegurar que el conflicto puesto a su conocimiento sea resuelto con objetividad**. Esta **posición de neutralidad implica un compromiso de respeto hacia las partes**, por lo que crear desajustes durante el proceso que inclinen la balanza a favor o en contra del imputado resultaría una grave violación a esta responsabilidad y desnaturalizaría la esencia del rol del Juez [Cfr. STC N° 02568-2011-PHC/TC, FJ 14]." (Las negritas son nuestras) [Fundamento jurídico 3.3.4].

En el caso de los procedimientos de declaratoria de vacancia, corresponde remitirse a sus causales para evaluar si el hecho que sea el propio Tribunal Constitucional el que decida la vacancia de sus miembros, resulta lesivo del principio de imparcialidad.

Al respecto, cabe recordar que las causales reguladas en el artículo 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional son las siguientes:

- Muerte.
- Renuncia.
- Incapacidad moral o incapacidad física permanente que inhabilite para el ejercicio de la función.
- Incurrir en culpa inexcusable en el cumplimiento de los deberes inherentes a su cargo.
- Violar la reserva propia de la función.

- Haber sido condenado por la comisión de delito doloso; y,
- Incompatibilidad sobreviniente.

De la revisión de dichas causales, se advierte que las de "muerte", "renuncia", "incapacidad física" y "haber sido condenado por la comisión de delito doloso", son eminentemente objetivas, dado que el grado de discrecionalidad en la decisión de los magistrados del Tribunal Constitucional al decidir la vacancia de alguno de sus miembros es mínima, sino nula. Y es que, por ejemplo, en el caso de la incapacidad física permanente, esta es determinada por un ente externo (un médico, a través de un certificado o constancia), asimismo, en el caso de la "condena por la comisión de delito doloso", la labor del dichos magistrados se circunscribirá a verificar la existencia de dicha sentencia consentida o ejecutoriada por la comisión de delito doloso. Es decir, se trata de supuestos objetivos que no podrían acarrear una consecuencia jurídica distinta a la vacancia del cargo para coadyuvar con el normal desarrollo de las funciones atribuidas por el Poder Constituyente al Tribunal Constitucional, antes que de sanciones jurídico-éticas.

Incluso, dentro de dichos supuestos objetivos podría comprenderse también la causal de "incompatibilidad sobreviniente", toda vez que los impedimentos e incompatibilidades se encuentran previa y claramente establecidas en una norma. Así, por ejemplo, se tiene que los impedimentos se encuentran previstos en el artículo 12 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y respecto de las incompatibilidades, se aprecia que en el artículo 13 de la referida ley[13] se señala que les alcanza a los magistrados las mismas incompatibilidades de los congresistas, las mismas que se encuentran regulados en el artículo 93 de la Constitución Política[14].

---

[13] Ley 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional

*"**Artículo 13.- Dedicación exclusiva***

La función de Magistrado del Tribunal es a dedicación exclusiva. Le está prohibido desempeñar cualquier otro cargo público o privado y ejercer cualquier profesión u oficio, a excepción de la docencia universitaria, siempre que no afecte el normal funcionamiento del Tribunal.

Los Magistrados del Tribunal están impedidos de defender o asesorar pública o privadamente, salvo en causa propia, de su cónyuge, ascendientes o descendientes.

Les alcanzan, además, las mismas incompatibilidades de los Congresistas. Están prohibidos de afiliarse a organizaciones políticas.

Cuando concurriera causa de incompatibilidad en quien fuera designado como Magistrado del Tribunal, debe, antes de tomar posesión, cesar en el cargo o en la actividad incompatible. Si no lo hace en el plazo de diez días naturales siguientes a su designación, se entiende que no acepta el cargo."

[14] Constitución Política del Perú de 1993

*"**Artículo 93.-** Los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación.*

No son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones.

No pueden ser procesados ni presos sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, excepto por delito flagrante, caso en el cual son puestos a disposición del Congreso o de la Comisión Permanente dentro de las veinticuatro horas, a fin de que se autorice o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento."

Por tanto, serían las causales sobre "violación de reserva", "culpa inexcusable" e "incapacidad moral", las que podrían ser consideradas, en estricto, como una falta. Sin embargo, estas faltas tendrían la característica de una falta de naturaleza administrativo-disciplinaria, que afecta a la institución como tal [su buena reputación, prestigio o imagen institucional], antes que sus funciones constitucionales, ya que, por ejemplo, la "incapacidad moral" no necesariamente podrá evidenciarse en la resolución de un proceso constitucional por parte del Tribunal Constitucional, ya que podría detectarse antes de que el magistrado acusado intervenga en la resolución del caso constitucional.

Situación similar se presenta con la "culpa inexcusable", ya que esta negligencia puede estar referida no necesariamente a un proceso constitucional, sino también a otros deberes de naturaleza no necesariamente jurisdiccional, sino de gestión administrativa.

Por su parte, con relación a la causal de "violación de reserva", esta puede producirse durante o con posterioridad a la resolución de un proceso constitucional, siendo que, de presentarse el segundo de los supuestos antes mencionados, no necesariamente se afectarían las funciones del Tribunal Constitucional, precisamente, porque el proceso ya se resolvió.

Ahora bien, al ser consideradas las causales antes mencionadas como una falta de naturaleza administrativa y ética, y encontrarse relacionadas con las funciones atribuidas por el Poder Constituyente al Tribunal Constitucional, corresponde que sea el propio organismo el que lo imponga en ejercicio de su autonomía constitucional, lo que no puede ser considerado en sí mismo como una afectación al principio de imparcialidad, sino más bien como una manifestación de dicha autonomía.

Sostener lo contrario supondría impedir que todo organismo o entidad pública, autónoma o no, pueda ejercer la potestad disciplinaria respecto de sus propios funcionarios y servidores públicos, sino que tendría que ejercerlo un tercero.

Al respecto, es preciso recordar que el principio de imparcialidad no puede ser entendido en los mismos términos y con idénticos alcances en los procesos jurisdiccionales y en los procedimientos administrativos. Así lo ha señalado el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 1873-2009-PA/TC, en cuyo fundamento jurídico 10 indicó lo siguiente:

> *"10. El ejercicio de la potestad sancionatoria administrativa requiere de un procedimiento legal establecido, pero también de garantías suficientes para los administrados,* ***sobre todo cuando es la propia administración la que va a actuar como órgano instructor y decisor****, lo que constituye un riesgo para su imparcialidad; y si bien* ***no se le puede exigir a los órganos administrativos lo misma imparcialidad e independencia que se le exige al Poder Judicial****, su actuación y decisiones deben encontrarse debidamente justificadas, sin olvidar que* ***los actos administrativos son fiscalizables a posteriori****."*

En ese sentido, en la medida que al declarar la vacancia de uno de sus miembros se ejerce una función administrativa-disciplinaria y no la función

jurisdiccional constitucional que se le atribuye al Tribunal Constitucional (artículo 202 de la Constitución Política), dado que se procura imponer una sanción que, independientemente de su gravedad, puede ser calificada como de naturaleza ética, no se puede interpretar ni aplicar el principio de imparcialidad en los términos que se utilizan para los procesos jurisdiccionales. Por tal motivo, la sola regulación vigente del artículo 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional no resulta lesiva del principio de imparcialidad, lo que no enerva el hecho que se pueda ejercer un control posterior de la decisión que adopte el referido organismo constitucional autónomo en el marco de un procedimiento de declaratoria de vacancia.

Finalmente, es preciso mencionar que en el ordenamiento jurídico vigente, se cuentan con otras normas que regulan la vacancia en otros órganos que poseen autonomía constitucional, las cuales también prevén que sea el propio órgano y no un tercero el que decida (sea en primera instancia o instancia única), el procedimiento de declaratoria de vacancia.

Así, por ejemplo, se tiene el caso de los gobiernos regionales, cuya vacancia de sus consejeros regionales es decidida por el propio consejero regional[15] [integrado, valga la redundancia, por los consejeros regionales]. Lo mismo ocurre con los gobiernos locales, ya que la vacancia del alcalde y regidores es declarada, en sede administrativa, por el concejo municipal integrado por estos[16].

---

[15] Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
*"**Artículo 30.- Vacancia***
[...]
***La vacancia es declarada por el Consejo Regional, dando observancia al debido proceso y el respeto al ejercicio del derecho de defensa**, por dos tercios del número legal de sus miembros, para el caso del Presidente Regional y Vicepresidente Regional, y de la mayoría del número legal de sus miembros, para el caso de los Consejeros Regionales. La decisión puede apelarse al Jurado Nacional de Elecciones dentro de los 8 días siguientes de la notificación. El Jurado Nacional de Elecciones resuelve en instancia definitiva, su fallo es inapelable e irrevisable."* (Las negritas son nuestras).

[16] Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades
*"**Artículo 23.- Procedimiento de declaración de vacancia del cargo de alcalde o regidor***
***La vacancia del cargo de alcalde o regidor es declarada por el correspondiente concejo municipal**, en sesión extraordinaria, con el voto aprobatorio de dos tercios del número legal de sus miembros, previa notificación al afectado para que ejerza su derecho de defensa.*
El acuerdo de concejo que declara o rechaza la vacancia es susceptible de recurso de reconsideración, a solicitud de parte, dentro del plazo de 15 (quince) días hábiles perentorios ante el respectivo concejo municipal.
El acuerdo que resuelve el recurso de reconsideración es susceptible de apelación. El recurso de apelación se interpone, a solicitud de parte, ante el concejo municipal que resolvió el recurso de reconsideración dentro de los 15 (quince) días hábiles siguientes, el cual elevará los actuados en el término de 3 (tres) días hábiles al Jurado Nacional de Elecciones, que resolverá en un plazo máximo de 30 (treinta) días hábiles, bajo responsabilidad.
***La resolución del Jurado Nacional de Elecciones es definitiva y no revisable en otra vía**. [...]"* (Las negritas son nuestras).

Por su parte, a nivel de organismos constitucionales autónomos en atención a la función que ejercen, se tiene el caso del Jurado Nacional de Elecciones -que comparte con el Tribunal Constitucional el ser órganos constitucionales que ejercen función jurisdiccional [el primero, en materia electoral; el segundo, en materia constitucional]-, ya que la vacancia de alguno de sus miembros es declarada, dependiendo de la causal, por el Presidente del citado organismo constitucional o el Pleno[17].

Atendiendo a lo expuesto, se concluye que la competencia del Tribunal Constitucional para declarar la vacancia del cargo de uno de sus miembros puede ser válidamente considerada como una manifestación de la autonomía constitucional y garantía del principio de independencia en la función jurisdiccional que ejercen, máxime si es que el Poder Constituyente no ha previsto de manera expresa en la Constitución Política, que sea otro organismo constitucional o poder del Estado, el único competente para apartar del cargo a un magistrado del citado organismo, y si es que el Tribunal Constitucional se erige, a nivel jurisdiccional, en el intérprete final (o supremo, si se estima conveniente) de la Norma Fundamental.

4.5. Reflexiones finales

Si bien la propuesta legislativa ha sido efectuada en términos abstractos y versa sobre cuál debe ser el órgano competente para declarar la vacancia de un magistrado del Tribunal Constitucional; considerando que: a) la referencia al principio de imparcialidad en la tramitación en dichos procedimientos, b) el que en la exposición de motivos se indique que *"[…], debe advertirse que la norma materia de modificación, al constituir una norma de orden procesal (procedimiento de vacancia de un magistrado del Tribunal Constitucional), se aplica de modo inmediato, incluso para aquellos casos que en la actualidad se encuentren en trámite"*, y c) la fecha de presentación del Proyecto de Ley 010/2016-CR (11 de agosto de 2010); es posible asumir que la propuesta legislativa obedece a un caso concreto.

Y es que, como se dejó entrever en la sesión de la Comisión de Constitución y Reglamento de 11 de octubre de 2016, la propuesta legislativa obedecería o se motivaría en el procedimiento de declaratoria de vacancia que se le pretendió iniciar a la magistrada Marianella Ledesma Narváez, por la emisión de su voto

[17] Ley 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones
*"**Artículo 18.-** Son causales de vacancia de miembro del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones las siguientes:*
a. Renuncia, sin perjuicio de la limitación contenida en el Artículo 16 de la presente ley.
b. Muerte.
c. Incapacidad física grave, temporal mayor de doce meses o permanente e incapacidad mental comprobada.
d. Impedimento sobreviniente.
En los casos previstos en los incisos a) y b) corresponde al Presidente del Jurado Nacional de Elecciones declarar la vacancia, dentro de los cinco (5) días de producida. En los casos restantes, la declaración de vacancia corresponde al Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, dentro del término de treinta (30) días. […]"

singular en el Expediente 02053-2013-PA/TC (Caso Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas y Universidad Privada del Norte)[18].

En ese sentido, se tiene que la finalidad que perseguiría la propuesta legislativa es "evitar" que se declare la vacancia de un magistrado del Tribunal Constitucional de manera arbitraria por parte de dicho organismo autónomo, y no que la "vacancia" sea declarada por el Congreso de la República. Es decir, se trataría más que de "legitimidad" o traslado de la "competencia" de quien declare la vacancia, de salvaguardar el "principio de interdicción de la arbitrariedad" por parte de órgano encargado de declarar la vacancia del magistrado del Tribunal Constitucional.

Sobre el particular, cabe mencionar que, como bien lo refiere el doctor Marco Falconí Picardo, los procedimientos administrativos deben respetar el derecho al debido procedimiento. Asimismo, el Tribunal Constitucional reconoce que los derechos que comprenden en debido procedimiento, así como la aplicación de los principios de proporcionalidad y razonabilidad, también resultan predicables a aquellos procedimientos que son tramitados en sede parlamentaria, como es el caso de los de acusación constitucional regulados en los artículos 99 y 100 de la Constitución Política (al respecto, véase las sentencias recaídas, entre otras, en los Expedientes 3593-2006-PA/TC [Caso Luz Salgado Rubianes de Paredes y Carmen Lozada de Gamboa], 0156-2012-PHC/TC [Caso César Tineo Cabrera], 0358-2013-PA/TC [Caso Elsa Celia Anicama Nañez] y 4968-2014-PHC/TC [Caso Luciano López Flores a favor de Alejandro Toledo Manrique]).

En ese orden de ideas, se tiene que ante una eventual actuación arbitraria por parte de los magistrados del Tribunal Constitucional y dado que el procedimiento de declaratoria de vacancia es de naturaleza administrativa y no jurisdiccional (por lo que no resulta de aplicación lo previsto en el artículo 121 del Código Procesal Constitucional[19]), el magistrado vacado se encuentra legitimado para interponer demanda de amparo ante el juzgado especializado (de primera instancia)[20], siendo que dicho proceso no necesariamente será conocido por el

---

[18] http://elcomercio.pe/politica/justicia/tribunal-constitucional-retiraron-pedido-vacancia-contra-magistrada-ledesma-noticia-1923293 (Citado el 13 de noviembre de 2016).

[19] Código Procesal Constitucional

"***Artículo 121.- Carácter inimpugnable de las sentencias del Tribunal Constitucional***
Contra las sentencias del Tribunal Constitucional no cabe impugnación alguna. En el plazo de dos días a contar desde su notificación o publicación tratándose de las resoluciones recaídas en los procesos de inconstitucionalidad, el Tribunal, de oficio o a instancia de parte, puede aclarar algún concepto o subsanar cualquier error material u omisión en que hubiese incurrido.
Estas resoluciones deben expedirse, sin más trámite, al segundo día de formulada la petición.
Contra los decretos y autos que dicte el Tribunal, sólo procede, en su caso, el recurso de reposición ante el propio Tribunal. El recurso puede interponerse en el plazo de tres días a contar desde su notificación. Se resuelve en los dos días siguientes.
Lo anterior no afecta el derecho a recurrir a los tribunales u organismos internacionales constituidos según tratados de los que el Perú es parte".

[20] Código Procesal Constitucional

"***Artículo 51.- Juez Competente y plazo de resolución en Corte***

Tribunal Constitucional (es decir, el mismo órgano que emitió el acto cuestionado), toda vez que dicho organismo autónomo solo se encuentra legitimado para conocer las sentencias denegatorias, como lo señala el artículo 2002, numeral 2, de la Constitución Política:

> "**Artículo 202.-** Corresponde al Tribunal Constitucional:
> [...]
> 2. Conocer, en última y definitiva instancia, las resoluciones denegatorias, de hábeas corpus, amparo, hábeas data y acción de cumplimiento" (Las negritas son nuestras).

Por tanto, para la salvaguarda del principio de interdicción de la arbitrariedad y del derecho al debido procedimiento administrativo, no se requiere trasladar la competencia para declarar la vacancia de un magistrado del Tribunal Constitucional de dicho organismo autónomo al Congreso de la República, toda vez que ya existen mecanismos de tutela de dicho derecho, como es el propio proceso constitucional de amparo.

En adición a lo expuesto, cabe señalar que el principio de interdicción de la arbitrariedad y el derecho al debido procedimiento se salvaguardan no solo en función de la determinación del órgano competente para tramitar dicho procedimiento, sino también optimizando los principios de legalidad y tipicidad, lo que supone describir claramente las conductas que serán consideradas como causales de declaratoria de vacancia y faltas, de manera que se pueda reducir el margen de discrecionalidad.

En ese sentido, resulta oportuno recordar que en el Informe Legal 085-2016-JUS/DGDOJ puesto a disposición de la Comisión de Constitución y Reglamento por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos mediante Oficio 2231-2016-JUS/SG de 23 de setiembre de 2016, recomendó que *"[...] se revisen las causales de vacancia establecidas en la Ley N° 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, de forma que se establezcan causales objetivas de forma que no se vea afectada la independencia de los magistrados del Tribunal Constitucional"*.

Asimismo, corresponde recordar que el doctor Enrique Bernales Ballesteros también indica respecto del numeral 4 del artículo 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que *"La interpretación de este inciso, para evitar cualquier exceso, tendría que definir con mayor precisión el concepto de culpa inexcusable y determinar si la culpa siempre constituye delito"*.

Por tales motivos, ante la existencia de una alternativa que no incide en la autonomía de un organismo constitucional, máxime si es que se trata de uno que ejerce función jurisdiccional, como es el caso del establecimiento de causales objetivas y precisas de vacancia; y de otra que sí incide en dicha autonomía, como es el retiro de la competencia del Tribunal Constitucional para decidir la

---

Es competente para conocer del proceso de amparo, del proceso de hábeas data y del proceso de cumplimiento el Juez civil o mixto del lugar donde se afectó el derecho, o donde tiene su domicilio principal el afectado, a elección del demandante.
En el proceso de amparo, hábeas data y en el de cumplimiento no se admitirá la prórroga de la competencia territorial, bajo sanción de nulidad de todo lo actuado. [...]".

vacancia de uno de sus miembros, reservándose o transfiriéndose dicha competencia al Congreso de la República (recuérdese que no toda conducta calificada como causal de vacancia implicará necesariamente la comisión de un delito ni una afectación grave o directa a la Constitución Política); debería optarse por aquella que no incide en la autonomía constitucional y que a su vez permite alcanzar el mismo fin constitucional: salvaguardar al magistrado de arbitrariedades así como su derecho al debido procedimiento.

Ahora bien, en el supuesto que se considere que la objetivación o precisión de las causales de declaratoria de vacancia no se erigen en un mecanismo suficiente para garantizar el derecho al debido procedimiento (tanto sustantivo como procesal o adjetivo) del magistrado del Tribunal Constitucional; cabe precisar que existirían otras medidas, precisamente de naturaleza procedimental, que podrían reforzar la tutela de dicho derecho sin necesidad de suprimir la competencia para declarar la vacancia de sus miembros al propio organismo constitucional. Así, por ejemplo, se tienen medidas como la prohibición de que el magistrado solicitante de la vacancia decida sobre la misma, el establecimiento de una pluralidad de instancias (una primera, compuesta por tres magistrados; la segunda, por el Pleno), el establecimiento de un mecanismo de revisión interna (un recurso de reconsideración o nulidad), o la variación de las causales identificadas en el proyecto de ley, tipificándolas como causales de suspensión en el cargo de magistrado del Tribunal Constitucional y ya no como causales de vacancia, entre otros.

Sin perjuicio de lo expuesto, atendiendo a que la finalidad que se persigue con el Proyecto de Ley 010/2016-CR es, precisa y únicamente, suprimir la competencia del Tribunal Constitucional para decidir la vacancia de sus miembros por las causales previstas en el artículo 16 de su Ley Orgánica (en concreto, los numerales 3, 4, 5 y 7), circunscribiendo la aplicación de dichas causales a los procedimiento de acusación constitucional regulados en los artículos 99 y 100 de la Constitución Política, a cargo del Congreso de la República; no resulta viable que sea en el presente dictamen en el que se proponga, en calidad de texto sustitutorio, una fórmula normativa que establezca las alternativas antes descritas, es decir, que precisen las causales de causales vigentes o se prevean otras, o se modifique la regulación del procedimiento de declaratoria de vacancia manteniendo la competencia para su tramitación en el Tribunal Constitucional, ya que ello implicaría no acoger la esencia misma del proyecto de ley sometido al presente dictamen. De ahí que cualquier señor Congresista o Grupo Parlamentario se encuentra legitimado para plantear iniciativas legislativas que acojan dichas medidas alternativas o alguna otra de naturaleza distinta a la contenida en el Proyecto de Ley 010/2016-CR.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Constitución y Reglamento, de conformidad con el literal c) del Artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **NO APROBACIÓN Y ARCHIVO** del proyecto de Ley 010/2016-CR.

Dese cuenta.

Sala de Comisiones.

Lima, 6 de diciembre de 2016

MIGUEL ÁNGEL TORRES MORALES
Presidente

MARIO JOSÉ CANZIO ÁLVAREZ
Vicepresidente

GILMER TRUJILLO ZEGARRA
Secretario

LOURDES ALCORTA SUERO
Miembro Titular

ROSA MARÍA BARTRA BARRIGA
Miembro Titular

HÉCTOR BECERRIL RODRÍGUEZ
Miembro Titular

MIGUEL CASTRO GRÁNDEZ
Miembro Titular

PATRICIA DONAYRE PASQUEL
Miembro Titular

MARISOL ESPINOZA CRUZ
Miembro Titular

ZACARÍAS LAPA INGA
Miembro Titular

YONHY LESCANO ANCIETA
Miembro Titular

ÚRSULA LETONA PEREYRA
Miembro Titular

ALBERTO QUINTANILLA CHACÓN
Miembro Titular

DANIEL SALAVERRY VILLA
Miembro Titular

LILIANA TAKAYAMA JIMÉNEZ
Miembro Titular

JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN
Miembro Titular

GILBERT VIOLETA LÓPEZ
Miembro Titular

VICENTE ZEBALLOS SALINAS
Miembro Titular

RICHARD ACUÑA NÚÑEZ
Miembro Accesitario

MARCO ARANA ZEGARRA
Miembro Accesitario

KARINA BETETA RUBÍN
Miembro Accesitario

GINO COSTA SANTOLALLA
Miembro Accesitario

ALBERTO DE BELAUNDE DE CÁRDENAS
Miembro Accesitario

SONIA ECHEVARRÍA HUAMÁN
Miembro Accesitario

MODESTO FIGUEROA MINAYA
Miembro Accesitario

VÍCTOR ANDRÉS GARCÍA BELAÚNDE
Miembro Accesitario

MARITZA GARCÍA JIMÉNEZ
Miembro Accesitario

LUIS GALARRETA VELARDE
Miembro Accesitario

MARISA GLAVE REMY
Miembro Accesitario

INDIRA HUILCA FLORES
Miembro Accesitario

LUIS HUMBERTO LÓPEZ VILELA
Miembro Accesitario

MARÍA MELGAREJO PÁUCAR
Miembro Accesitario

WUILIAN MONTEROLA ABREGÚ
Miembro Accesitario

MAURICIO MULDER BEDOYA
Miembro Accesitario

ROLANDO REÁTEGUI FLORES
Miembro Accesitario

LUZ SALGADO RUBIANES
Miembro Accesitario

OCTAVIO SALAZAR MIRANDA
Miembro Accesitario

EDWIN VERGARA PINTO
Miembro Accesitario

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
Periodo Anual de Sesiones 2016-2017
Primera Legislatura

Relación de Asistencia de la Décima Primera Sesión Ordinaria

Lima, martes 06 de diciembre de 2016
Hora: 09:00 am.
Hemiciclo del Palacio Legislativo

MESA DIRECTIVA

1. **TORRES MORALES, MIGUEL ÁNGEL**
Presidente
Fuerza Popular

.....

2. **CANZIO ÁLVAREZ, MARIO JOSÉ**
Vicepresidente
Frente Amplio Por Justicia, Vida Y Libertad

.....

3. **TRUJILLO ZEGARRA, GILMER**
Secretario
Fuerza Popular

.....

4. **.ALCORTA SUERO, MARÍA LOURDES PÍA LUISA**
Fuerza Popular

.....

5. **BARTRA BARRIGA, ROSA MARÍA**
Fuerza Popular

.....

6. **BECERRIL RODRÍGUEZ, HÉCTOR VIRGILIO**
Fuerza Popular

.....

7. **CASTRO GRÁNDEZ, MIGUEL ANTONIO**
Fuerza Popular

.....

34

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
Periodo Anual de Sesiones 2016-2017
Primera Legislatura

Relación de Asistencia de la Décima Primera Sesión Ordinaria

Lima, martes 06 de diciembre de 2016
Hora: 09:00 am.
Hemiciclo del Palacio Legislativo

8. **DONAYRE PASQUEL, PATRICIA ELIZABETH**
Fuerza Popular

.....

9. **ESPINOZA CRUZ, MARISOL**
Alianza Para El Progreso

.....

10. **LESCANO ANCIETA, YONHY**
Acción Popular

.....

11. **LETONA PEREYRA, MARÍA URSULA INGRID**
Fuerza Popular

.....

12. **LAPA INGA, ZACARÍAS REYMUNDO**
Frente Amplio Por Justicia, Vida Y Libertad

.....

13. **QUINTANILLA CHACÓN, ALBERTO EUGENIO**
Frente Amplio Por Justicia, Vida Y Libertad

.....

14. **SALAVERRY VILLA, DANIEL ENRIQUE**
Fuerza Popular

.....

15. **TAKAYAMA JIMÉNEZ, LILIANA MILAGROS**
Fuerza Popular

.....

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
Periodo Anual de Sesiones 2016-2017
Primera Legislatura

Relación de Asistencia de la Décima Primera Sesión Ordinaria

Lima, martes 06 de diciembre de 2016
Hora: 09:00 am.
Hemiciclo del Palacio Legislativo

	16. VELÁSQUEZ QUESQUÉN, ANGEL JAVIER Célula Parlamentaria Aprista .....
	17. VIOLETA LÓPEZ, GILBERT FÉLIX Peruanos Por El Kambio .....
	18. ZEBALLOS SALINAS, VICENTE ANTONIO Peruanos Por El Kambio .....

MIEMBROS ACCESITARIOS

	19. ACUÑA NÚÑEZ RICHARD Alianza Para El Progreso .....
	20. ARANA ZEGARRA, MARCO ANTONIO Frente amplio por Justicia, Vida y Libertad. .....
	21. BETETA RUBÍN, KARINA JULIZA Fuerza Popular .....
	22. COSTA SANTOLALLA, GINO FRANCISCO Peruanos por el Kambio .....

36

Hora de inicio: ..... Hora de término: .....

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
Periodo Anual de Sesiones 2016-2017
Primera Legislatura

Relación de Asistencia de la Décima Primera Sesión Ordinaria

Lima, martes 06 de diciembre de 2016
Hora: 09:00 am.
Hemiciclo del Palacio Legislativo

23. **DE BELAUNDE DE CÁRDENAS, ALBERTO**
Peruanos por el Kambio

.....

24. **ECHEVARRÍA HUAMÁN, SONIA RIOSARIO**
Fuerza Popular

.....

25. **FIGUEROA MINAYA, MODESTO**
Fuerza Popular

.....

26. **GALARRETA VELARDE, LUIS FERNANDO**
Fuerza Popular

.....

27. **GARCÍA BELAÚNDE, VÍCTOR ANDRÉS**
Acción Popular

.....

28. **GARCÍA JIMÉNEZ, MARITZA MATILDE**
Fuerza Popular

.....

29. **GLAVE REMY, MARISA**
Frente Amplio Por Justicia, Vida Y Libertad

.....

30. **HUILCA FLORES, INDIRA ISABEL**
Frente Amplio Por Justicia, Vida Y Libertad

.....

Hora de inicio: ..... Hora de término: .....

37

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
Periodo Anual de Sesiones 2016-2017
Primera Legislatura

Relación de Asistencia de la Décima Primera Sesión Ordinaria

Lima, martes 06 de diciembre de 2016
Hora: 09:00 am.
Hemiciclo del Palacio Legislativo

	31. LÓPEZ VILELA, LUIS HUMBERTO Fuerza Popular .....
	32. MELGAREJO PAÚCAR, MARÍA CRISTINA Fuerza Popular .....
	33. MONTEROLA ABREGU, WUILIAN ALFONSO Fuerza Popular .....
	34. MULDER BEDOYA, MAURICIO Célula Parlamentaria Aprista .....
	35. REÁTEGUI FLORES, ROLANDO Fuerza Popular .....
	36. SALGADO RUBIANES, LUZ FILOMENA Fuerza Popular .....
	37. SALAZAR MIRANDA, OCTAVIO Fuerza Popular .....
	38. VERGARA PINTO, EDWIN Fuerza Popular .....

Hora de inicio: ..... Hora de término: .....

38