



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00013-2020-PI/TC
COLEGIO DE ABOGADOS DE
SULLANA
AUTO 1 - CALIFICACIÓN

RAZÓN DE RELATORÍA

En la sesión del Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 7 de enero de 2021, los magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez y Espinosa-Saldaña Barrera han emitido, por mayoría, el siguiente auto, que resuelve **ADMITIR A TRÁMITE** la demanda de inconstitucionalidad que dio origen al Expediente 00013-2020-PI/TC.

Asimismo, el magistrado Sardón de Taboada emitió un voto singular.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que la presente razón encabeza el auto y el voto antes referido, y que los magistrados intervinientes en el Pleno firman digitalmente al pie de esta razón en señal de conformidad.

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator

SS.

LEDESMA NARVÁEZ
FERRERO COSTA
MIRANDA CANALES
BLUME FORTINI
RAMOS NÚÑEZ
SARDÓN DE TABOADA
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP.00013-2020-PI/TC
COLEGIO DE ABOGADOS DE
SULLANA
AUTO 1 - CALIFICACIÓN

AUTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Lima, 7 de enero de 2021

VISTA

La demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio de Abogados de Sullana contra la Ley 30904, Ley de Reforma Constitucional, y contra la Ley 30916, Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia, en calidad de norma conexa; y,

ATENDIENDO A QUE

1. La calificación de la demanda de autos, interpuesta con fecha 19 de noviembre de 2020, debe basarse en los criterios de admisibilidad y procedibilidad establecidos en la Constitución, en el Código Procesal Constitucional (CPCo) y en la doctrina jurisprudencial de este Tribunal.
2. El artículo 200, inciso 4 de la Constitución, y el artículo 77 del CPCo, establecen que la demanda de inconstitucionalidad procede contra las normas que tienen rango de ley: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, reglamentos del Congreso, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales que contravengan la Constitución por la forma o por el fondo.

& Consideraciones cerca del control de leyes de reforma constitucional

3. En el presente caso, se ha impugnado una ley de reforma constitucional, la cual, en principio, no se encuentra enumerada en el artículo 200, inciso 4 de la Constitución, ni en el Código Procesal Constitucional como susceptible de ser impugnada en un proceso de inconstitucionalidad. Sin embargo, la jurisprudencia de este Tribunal ha admitido la posibilidad que, en estos procesos, puedan ser objeto de cuestionamiento esta clase de disposiciones. De manera concreta, se ha establecido que el poder reformador de la norma fundamental también se encuentra sometido a límites tanto formales como materiales. Mientras que, en el caso de los primeros, existe un cuestionamiento en relación con los requisitos competenciales y de procedimiento para que la reforma prospere, en los segundos se impugna una posible inobservancia de los valores materiales y principios fundamentales que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP.00013-2020-PI/TC
COLEGIO DE ABOGADOS DE
SULLANA
AUTO 1 - CALIFICACIÓN

confieren identidad a la Constitución y que constituyen su esencia [STC 00014-2002-PI, fundamento 71 y ss].

4. Al respecto, el Tribunal advierte, como ya lo ha hecho en su constante jurisprudencia, que el poder reformador que se le reconoce al Congreso de la República no es uno de carácter ilimitado, ya que este debe observar los límites tanto de carácter formal como material que caracterizan el diseño y la estructura básica de la Constitución de 1993. Ahora bien, esto implica que no cualquier acto de reforma que decida llevar adelante el Poder Legislativo pueda ser cuestionado con el mismo nivel de intensidad ante la jurisdicción constitucional. Es importante recordar que, en virtud del artículo 206 de la norma fundamental peruana, le ha sido otorgada al Congreso de la República la competencia de adoptar reformas a la Constitución nacional, por lo que el acto de emprender estas modificaciones se encuentra, desde el punto de vista de la legalidad y legitimidad, plenamente acreditado.
5. Sin embargo, de ello no se desprende que, en ejercicio de este poder reformador, pueda el Congreso trastocar la identidad o la estructura esencial de la Constitución de 1993, lo cual obedece a que las leyes de reforma constitucional son creación de “un Poder Constituyente Constituido y, consecuentemente, restringido en su actuación por los límites jurídicos contemplados con antelación por la fuente que lo constituye” [RTC 00050-2004-PI, 00051-2004-PI, 0004-2005-PI y 0007-2005-PI (acumulados), fundamento 7]. De este modo, existe una seria sospecha de alteración de la identidad constitucional si es que la ley de reforma incide sobre casos referidos, principalmente, a la dignidad del hombre, la soberanía del pueblo, el Estado democrático de derecho, la forma republicana de gobierno y, en general, régimen político y forma de Estado [*cf.* STC 00014-2002-PI, fundamento 76 ii].
6. De todo lo expuesto, este Tribunal concluye que los cuestionamientos vinculados con leyes de reforma constitucional no pueden versar sobre asuntos que estén direccionados a cambios que se encuentren orientados a dotar de un mayor nivel de coherencia y consistencia a la Constitución y su estructura general. No debe perderse de vista que la implementación de los textos constitucionales en la vida nacional puede demandar una importante cantidad de tiempo, por lo que es natural que se pretenda adoptar medidas para que la eficacia de las disposiciones constitucionales sea considerablemente óptima [*cf.* Elkins, Zachary; Ginsburg, Tom y Melton, James (2009). *The Endurance of National Constitutions*. Nueva York: Cambridge University Press, p. 29]. Esta labor, evidentemente, puede



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP.00013-2020-PI/TC
COLEGIO DE ABOGADOS DE
SULLANA
AUTO 1 - CALIFICACIÓN

pertenecer al ámbito del poder reformador del Congreso, el cual se encuentra reconocido en el artículo 206 de nuestra *norma normarum*. Este aspecto no debe ser dejado de lado, ya que nuestro pacto social esencial ha considerado que las reformas pueden, también, ser realizadas por el Poder Legislativo.

7. Por otra parte, aquellos reclamos en los que se aprecie alguna incidencia en lo que se puede calificar como la “identidad” o “esencia” de la Constitución de 1993 pueden ser analizados (y, de darse el caso, amparados) por parte de este supremo intérprete de la norma fundamental.
8. Ahora bien, por lo general la jurisprudencia de este Tribunal ha examinado casos en los que la reforma constitucional es adoptada por un órgano de poder constituido, como lo es el Congreso de la República. Sin embargo, una cuestión especialmente sensible desde el punto de vista democrático se presenta cuando las leyes de reforma han sido aprobadas a través de un referéndum. En efecto, cuando se emplea este mecanismo de reforma -habilitado por el artículo 206-, es posible notar que es el titular de la soberanía el que es convocado para dar su veredicto respecto de alguna propuesta de enmienda de la Ley Fundamental. Se trata, ciertamente, de un asunto que no debe pasar desapercibido para este Tribunal.
9. Sin embargo, las consideraciones respecto de si existe alguna clase de *political questions* en esta clase de supuestos (y que generarían que este órgano no esté habilitado para conocer de demandas en contra de leyes de reforma aprobadas por este conducto), o si, aun admitiendo la posibilidad de un control de constitucionalidad, pueda otorgarse un importante margen de deferencia a la voluntad popular son asuntos que, preferentemente, deben analizarse -al menos en esta oportunidad- en el fondo de la controversia.
10. Por lo demás, es importante para este Tribunal destacar que la posición que justifica el control de validez de las leyes de reforma constitucional ha sido admitida por diversos tribunales en el marco del derecho comparado. En el continente americano, por ejemplo, la Corte Constitucional de Colombia ha desarrollado el denominado “test de sustitución”, el cual le permite al referido órgano afirmar que una cosa es que cualquier artículo de la ley fundamental pueda ser modificado, y otra que “so pretexto de reformar la Constitución, en efecto esta sea sustituida por otra Constitución totalmente diferente, lo cual desnaturalizaría el poder de reforma” [Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-551 de 2003, pp. 83 y 84]. En similar sentido, países como Costa Rica (Res. 2010-13313, de la Sala



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP.00013-2020-PI/TC
COLEGIO DE ABOGADOS DE
SULLANA
AUTO 1 - CALIFICACIÓN

Constitucional), Belize (*Barry Bowen v. Attorney General of Belize*) y México (*Manuel Camacho Solís v. Congreso de la Unión*) han adoptado posiciones que también permiten alguna clase de control de las leyes de reforma [*cfr.* Colón-Ríos, Joel (2013). *La constitución de la democracia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 178 y ss]. En el caso europeo, también las altas cortes de justicia han tenido la oportunidad de examinar la constitucionalidad de esta clase de disposiciones, tal y como se ha podido advertir en países como Alemania, Austria, Italia, República Checa, Turquía e Irlanda [*cfr.* Ugartemendia, Juan y Donaire, Francisco (2019). *La triple justiciabilidad de las reformas constitucionales*. Navarra: Thomson Reuters, p. 69 y ss].

11. Por otro lado, en Asia también se han desarrollado importantes pronunciamientos por parte de la Corte Suprema de la India, país que se ha erigido como un modelo al resto del mundo por su “basic structure doctrine”, la cual ha sido desarrollada en las sentencias *Kesavananda Bharati v. State of Kerala*, *Indira Nehru Gandhi v. Raj Narain*, entre otras. Esta herramienta le ha permitido a la Corte Suprema cuestionar la validez de reformas emprendidas por el Parlamento bajo la tesis central de que enmendar una constitución no puede significar destruir su estructura básica, la cual se puede desprender de ciertas disposiciones que atribuyen una especial importancia a determinados principios [Gandhi, Pathik (2010). *Basic Structure and Ordinary Laws (Analysis of the Election Case & the Coelho Case)*. En: *Indian Journal of Constitutional Law*. N° 4 (1), pp. 47-70], y se trata de un modelo que se ha exportado a países como Bangladesh, Pakistán (“salient features of the Constitution”), Taiwán, Tailandia, Malasia, Singapur y Sri Lanka [*cfr.* Roznai, Yaniv (2017). *Unconstitutional Constitutional Amendments*. Nueva York: Oxford University Press, pp. 47 y ss.]. Finalmente, en el continente africano también se ha empleado esta clase de control y un gran exponente de esta tendencia ha sido la Corte Constitucional de Sudáfrica, órgano que incluso tuvo la misión de verificar la observancia de los 34 principios en la Constitución Provisional de 1993 en el conocido “Certification Case [Certification of the Constitutional Court of the South African Republic 1996, Case CCT 23/96, de 6 de septiembre de 1996]”.
12. En el caso nacional, ya en otras ocasiones se ha admitido esta clase de control. Sin perjuicio de ello, en esta oportunidad el Tribunal deberá fijar una posición, luego de escuchar a las partes, en relación con la posibilidad de ejercer un control de validez de las leyes de reforma constitucional que hubieran sido adoptadas a través de referéndum.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP.00013-2020-PI/TC
COLEGIO DE ABOGADOS DE
SULLANA
AUTO 1 - CALIFICACIÓN

& Análisis de los requisitos de admisibilidad y procedencia

13. En el presente caso, se cuestiona que la Ley 30904, Ley de Reforma Constitucional que aprueba la creación de la Junta Nacional de Justicia, presenta vicios tanto de forma como de fondo. En relación con los primeros, la parte actora indica que las disposiciones que prevén y regulan la ratificación y evaluación parcial tanto de jueces como de fiscales vulneran el artículo 32 de la Constitución, ya que fueron aprobadas por referéndum pese a que implicaban una disminución del estatus del derecho de todo ciudadano de ser juzgado por autoridades independientes e imparciales.
14. Por otro lado, en el escrito de demanda también se cuestionan aspectos de carácter material, ya que, según expone la parte recurrente, las disposiciones que prevén y regulan la ratificación y evaluación parcial de los jueces y fiscales resulta contraria tanto de preceptos constitucionales de instrumentos internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Estado peruano. Puntualmente, se sostiene que las cláusulas impugnadas vulnerarían el derecho a la independencia e inamovilidad judicial.
15. El Tribunal nota que establecer si es que la independencia e inamovilidad judicial son ámbitos que pertenecen a la identidad de la Constitución de 1993, y si es que las disposiciones cuestionadas han supuesto una seria merma de ella, son asuntos que, naturalmente, corresponden ser dilucidados en el fondo de la controversia. Similares consideraciones pueden realizarse respecto de si existe algún vicio de forma por la realización de estas modificaciones a través de referéndum.
16. Del mismo modo, en el fondo de la controversia este Tribunal deberá dilucidar si es que es viable (y en qué medida) el control de constitucionalidad de leyes de reforma que hayan sido aprobadas a través de referéndum. Ello supondrá determinar si es que el control de la Ley 30904, Ley de Reforma Constitucional que aprueba la creación de la Junta Nacional de Justicia, es un asunto propio de las *political questions* o si, en caso de existir la posibilidad de ejercer alguna clase de control, deba observarse alguna especial deferencia o consideraciones a la voluntad popular plasmada en las urnas. Del mismo modo, corresponderá esclarecer si es que los límites formales o materiales de la reforma constitucional que han sido trazados en nuestra jurisprudencia son aplicables en esta clase de supuestos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP.00013-2020-PI/TC
COLEGIO DE ABOGADOS DE
SULLANA
AUTO 1 - CALIFICACIÓN

17. Por otra parte, el demandante alega que existe una inconstitucionalidad por conexidad de la Ley 30916, Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia, con la impugnada Ley 30904. Al respecto, este Tribunal tiene decidido que el órgano competente para hacer uso de la denominada “inconstitucionalidad por conexidad o consecuencia” es el propio Tribunal Constitucional.
18. Asimismo, este Tribunal ha precisado que la etapa procesal para realizar dicho examen es al momento de sentenciar, siempre que se trate de una disposición normativa no invocada como pretensión principal en la demanda (véase fundamento 77 de la Sentencia 00045-2004-PI/TC; fundamento 8 de la Sentencia 00017-2013-PI/TC y el fundamento 31 de la Sentencia 00001-2013-PI/TC), por lo que dicho pedido debe ser declarado improcedente.
19. En virtud del artículo 203, inciso 8, de la Constitución, y los artículos 99 y 102, inciso 4, del Código Procesal Constitucional, los colegios profesionales se encuentran legitimados para interponer demanda de inconstitucionalidad en materias vinculadas con su especialidad, para lo cual requieren del acuerdo previo de su junta directiva, además de actuar con el patrocinio de abogado y conferir representación a su decano.
20. Según el Acta de sesión extraordinaria de fecha 21 de septiembre de 2020 (anexo A-2, foja 84 del documento escaneado que contiene la demanda), la junta directiva del colegio demandante aprobó por unanimidad la interposición de la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 30904, expedida por el Congreso. Por lo tanto, se cumple con los requisitos antes mencionados.
21. Adicionalmente cabe anotar que en dicho acuerdo se confirió representación a su decano para la interposición de la presente demanda de inconstitucionalidad. Además, corresponde tomar en cuenta que la demanda ha sido suscrita por un abogado y, en consecuencia, se cumple con los requisitos antes mencionados.
22. Por otra parte, el artículo 100 del CPCo establece que el plazo para interponer una demanda de inconstitucionalidad contra normas con rango legal es de seis años contados a partir de su publicación. La Ley 30904 fue publicada el 10 de enero de 2019, en el diario Oficial *El Peruano*. Por consiguiente, la demandada ha sido interpuesta dentro del plazo establecido.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP.00013-2020-PI/TC
COLEGIO DE ABOGADOS DE
SULLANA
AUTO 1 - CALIFICACIÓN

23. Se ha cumplido también con los requisitos impuestos por el artículo 101 del CPCo, por cuanto se identifica al demandado y se ha precisado su domicilio, se indica la norma impugnada, se acompaña copia simple del diario oficial *El Peruano* correspondiente a la fecha en que la ley cuestionada se publicó y se detallan los fundamentos en que se sustenta la pretensión.
24. En efecto, en la demanda se consignan los fundamentos en virtud de los cuales la norma sometida a control es inconstitucional por la forma, toda vez que, según el demandante, esta disposición que prevé y regula la ratificación y la evaluación parcial del desempeño de jueces y fiscales, produciría serias disminuciones del estatus y del contenido mínimo del derecho de todo ciudadano a ser juzgado por un juez independiente e imparcial, y ello vulneraría los artículos 32 y 139.3 de la Constitución y el artículo 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos.
25. De modo complementario, el Colegio de Abogados demandante alega que las disposiciones establecidas en la norma impugnada colisionan directamente con el principio de independencia judicial y la garantía de inamovilidad judicial, además de vulnerar el principio democrático y la división de poderes, así como los derechos fundamentales a la tutela procesal efectiva y el debido proceso. En tal sentido, afirma el recurrente, se estarían contraviniendo los artículos 138; 139, numerales 2 y 3; 143; 144; 146, numerales 1 y 2; y 152 de la Constitución Política.
26. Habiéndose cumplido con los requisitos exigidos por los artículos 99 y siguientes del Código Procesal Constitucional, debe admitirse a trámite la demanda. En tal sentido, y por lo dispuesto en el artículo 107, inciso 1, del Código Procesal Constitucional, corresponde emplazar al Congreso de la República para que se apersona al proceso y conteste la demanda en el plazo de treinta (30) días hábiles siguientes a la notificación de la presente resolución.

Por estas consideraciones, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú, y con el voto singular del magistrado Sardón de Taboada,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP.00013-2020-PI/TC
COLEGIO DE ABOGADOS DE
SULLANA
AUTO 1 - CALIFICACIÓN

RESUELVE

ADMITIR a trámite la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio de Abogados de Sullana contra la Ley 30904; y correr traslado de ella al Congreso de la República para que se apersona al proceso y la conteste dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la notificación de la presente resolución.

Publíquese y notifíquese.

SS.

LEDESMA NARVÁEZ

FERRERO COSTA

MIRANDA CANALES

BLUME FORTINI

RAMOS NÚÑEZ

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

PONENTE RAMOS NÚÑEZ



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP.00013-2020-PI/TC
COLEGIO DE ABOGADOS DE
SULLANA
AUTO 1 - CALIFICACIÓN

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

No estoy de acuerdo con el fallo ni con la fundamentación del auto en mayoría por lo siguiente:

El artículo 200, inciso 4, de la Constitución afirma que el proceso de inconstitucionalidad:

procede contra las normas que tienen rango de ley: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamentos del Congreso, normas regionales de carácter regional y ordenanzas municipales que contravengan la Constitución en la forma o en el fondo.

El proceso de inconstitucionalidad tiene por finalidad, pues, controlar la constitucionalidad de las normas jurídicas *con rango de ley*.

Sin embargo, parte de la demanda de autos se dirige contra la Ley 30904, de Reforma Constitucional sobre la conformación y funciones de la Junta Nacional de Justicia.

Esta ley de reforma constitucional ha sido aprobada de conformidad con el artículo 206 de la Constitución. Por tanto, no le corresponde al Tribunal Constitucional controlarla en absoluto.

El auto en mayoría admite a trámite la demanda señalando que la Ley 30904 es una norma con rango legal (fundamentos 2 y 3), pero luego reconoce que ésta sí es una norma constitucional:

Sin embargo, de ello no se desprende que, en ejercicio de este poder reformador, pueda el Congreso trastocar la identidad o la estructura esencial de la Constitución de 1993, lo cual obedece a que las leyes de reforma constitucional son creación de “un Poder Constituyente Constituido y, consecuentemente, restringido en su actuación por los límites jurídicos contemplados con antelación por la fuente que lo constituye” (*énfasis añadido*).

El auto en mayoría justifica su proceder contradictorio a base de determinar la identidad o estructura esencial de la Constitución de 1993. Sin embargo, lo que a mis colegas firmantes del auto en mayoría les parece *esencial*, a mi puede no parecérmelo.

En realidad, no hay en la Constitución nada que permita hacer semejante determinación, ni autorización al Tribunal Constitucional a efectuarla. Hacerla implica abusar de la posición que se tiene dentro de la estructura del Estado.

En un estado de Derecho, el Tribunal Constitucional no puede estar por encima de la Constitución. Este Tribunal es un órgano de control del poder, y el primer poder que debe controlar es el suyo propio, limitándose a hacer solo lo que ella le autoriza.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP.00013-2020-PI/TC
COLEGIO DE ABOGADOS DE
SULLANA
AUTO 1 - CALIFICACIÓN

Por tanto, mi voto es por declarar **IMPROCEDENTE** la demanda de inconstitucionalidad solo en el extremo que se cuestiona Ley 30904, de Reforma Constitucional sobre la conformación y funciones de la Junta Nacional de Justicia; **ADMITIR** la demanda en cuanto se cuestiona la Ley 30916, Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia.

S.

SARDÓN DE TABOADA