

## SOBRE LA AUTONOMÍA DEL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

ENRIQUE JAVIER MENDOZA RAMÍREZ\*

### Resumen:

Teniendo en cuenta las notas esenciales de todo Estado Constitucional, el presente trabajo buscará presentar, en primer lugar, la importancia de la labor del Jurado Nacional de Elecciones como supremo intérprete en materia electoral; para después, en una segunda parte, plantear algunas preocupaciones respecto a las graves amenazas a la autonomía de los organismos constitucionalmente autónomos que vienen a significar los excesos de las últimas jurisprudencias del Tribunal Constitucional.

**Palabras clave:** Jurado Nacional de Elecciones - Tribunal Constitucional - Constitución Política del Perú

### Abstract:

Considering main part of all Constitutional Government, the present work will try to show the importance of the work of the National Jury of Elections as a supreme interpreter in electoral matter; moreover, in the second part, it will raise some concerns referred to the serious threats against the autonomy of the constitutional independent organisms that come to mean the excesses of the last jurisprudences of the Constitutional Court.

**Key words:** National Jury of Elections - Constitutional Court - Political Constitution of Peru

### Sumario:

1. Introducción. 2. Reseña sobre los distintos periodos del régimen electoral peruano. 3. El Jurado Nacional de Elecciones como supremo organismo electoral. 4. Sobre la noción de autonomía. 5. Amenazas a la autonomía de los organismos constitucionales desde la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. 6. A modo de conclusión.

---

\* Presidente del Jurado Nacional de Elecciones. Vocal Titular de la Corte Suprema de Justicia de la República del Perú.

## 1. INTRODUCCIÓN

Existe consenso en la ciencia política respecto a que todo Estado Constitucional debe en la actualidad llevar un conjunto de exigencias o requisitos básicos. Mayoritariamente la doctrina establece un marco conceptual que aglutina estos supuestos en tres áreas: En la Supremacía y vigencia de la norma fundamental; en la Limitación y control del ejercicio del poder político y, por último; en la Protección de los derechos fundamentales<sup>1</sup>.

Con los conceptos fundamentales mencionados en el párrafo anterior se persigue, en primer lugar que la Constitución Política del Estado, que contiene tanto el establecimiento de funciones y competencias de los más importantes organismos autónomos –parte orgánica- como el conjunto de los distintos derechos fundamentales –parte dogmática-, sea la norma central, de plena vigencia y de fuerza vinculante para todos los poderes, sean estos públicos o privados.

Luego en segundo lugar y relacionado con el requisito de limitación y control del poder, aparece como elemento esencial el principio de separación de poderes<sup>2</sup>. Este importante principio busca que el ejercicio del poder político no se encuentre concentrado, de modo absoluto, en una sola autoridad u organismo, es decir, propende a que ninguna persona o instancia reserve exclusivamente para sí e ilimitadamente, el ejercicio del poder. En términos contemporáneos, este principio postula la existencia de una distribución de competencias, funciones y tareas estatales específicas y debidamente diferenciadas para cada entidad pública. Precisamente, la propia Constitución Política del Estado es la norma fundamental que establece el conjunto de atribuciones y competencias que corresponden a cada organismo constitucionalmente autónomo, configurando de ese modo las grandes reglas de juego que ellos deberán observar buscando el equilibrio o balance propio de un Estado democrático. Es precisamente este catálogo diferenciado de competencias el que deberá ser respetado por toda entidad pública, ya que, de lo contrario, no sólo no se pierde el principio de separación de poderes sino que se produce un desbalance político y lo grave y peligroso; queda en entredicho el carácter de norma suprema de la Constitución.

En otros términos, el propugnar que una determinada entidad pública (sobre la base de antojadizas interpretaciones nunca exentas de cariz político) no observe las competencias expresamente establecidas por la Constitución Política para cada organismo constitucional autónomo que acarrea, lamentablemente, el desconocerla como norma vinculante, suprema y fundamental de todo nuestro

ordenamiento nacional. Es decir, contradice los parámetros de un Estado Constitucional.

## **2. LOS DISTINTOS PERIODOS DEL RÉGIMEN ELECTORAL PERUANO**

En esta segunda parte hacemos muy suscintamente, un recorrido histórico sobre los regímenes electorales peruano.

Por una cuestión didáctica, consideramos útil ensayar una sonora clasificación como la que sigue:<sup>3</sup>

### **2.1. Génesis del Régimen Electoral (1821-1855).**

El Congreso era el órgano encargado de resolver los problemas de justicia electoral, además de proclamar la nulidad de los comicios y calificar las credenciales de los electos (sin que quepa revisión posterior a tal decisión). Así pues, el sistema de resolución de los conflictos electorales, o contencioso electoral peruano, nació bajo un modelo político o parlamentario.

### **2.2. Consolidación del Régimen Electoral (1855-1931).**

La dirección de los comicios se encontraba reservada a funcionarios nombrados por el Gobierno. Se encomendaba a la Corte Suprema la revisión de los procesos electorales y las eventuales declaraciones de su nulidad. No existía jurisdicción especializada (distinta de la ordinaria), así como tampoco revisión posterior alguna. En suma, el sistema de control de la actividad electoral era el llamado modelo judicial.

### **2.3. Autonomía Electoral (1931-1962).**

Esta etapa debe su nombre a la reforma electoral efectuada a través del Decreto Ley N° 7177. Recibió influencia del constitucionalismo social con varias innovaciones; como por ejemplo: Promovió la participación de las minorías al asumirse el mecanismo de listas incompletas; acoge el sufragio secreto y obligatorio; se promueve la participación de la ciudadanía en los procesos electorales (vía fórmulas como las de miembros de mesa, personeros de los candidatos o parte de una organización política); se estipuló que las Fuerzas Armadas serían garantes del orden público y seguridad durante los procesos de sufragio y escrutinio, entre otras innovaciones.

El acontecimiento clave en este periodo fue sin ninguna duda, la creación del Jurado Nacional de Elecciones como máxima instancia electoral. Ello supuso el origen de una plena jurisdicción especializada en materia electoral con miembros apolíticos, que contaban además con la virtud de conciliar necesarias exigencias de autonomía, tanto políticas e institucionales, como técnico jurídicas y logísticas<sup>4</sup>.

Por ello, y en base a esa autonomía e independencia, el Jurado Nacional de Elecciones devino en un sólido organismo que podía incluso declarar la nulidad de las elecciones, siendo sus fallos irrevisables judicial y políticamente. El sistema de control de la actividad electoral quedó entonces a cargo de un ente único, apolítico e independiente, este es el llamado modelo especializado que es diferente del modelo judicial, político o mixto.

En ese entendimiento, la Constitución de 1933 (artículo 88º) concibió al Jurado Nacional de Elecciones como una suerte de "Poder Electoral", sin que exista la posibilidad de revisar sus decisiones tanto jurídicas como técnicas por otra instancia, de lo contrario el modelo pierde su eficiencia y confiabilidad.

#### 2.4. Garantías del Sufragio Ciudadano (1962-1979).

Con el Decreto Ley N° 14250, en su artículo 13º, se definió que el Jurado Nacional de Elecciones era la autoridad suprema en materia electoral y contra sus decisiones no procedía ningún recurso y ni el mismo Jurado podría siquiera reconsiderar, revisar o modificar sus fallos. Es bueno anotar aquí que la irrevisabilidad de las decisiones del JNE en materia electoral era y es además percibida como garantía del respeto de la voluntad popular.

#### 2.5. Ampliación de la participación política de los ciudadanos Constitución de 1979 (1979-1993)<sup>5</sup>.

Este largo período se caracterizó básicamente por una convivencia armoniosa entre las jurisdicciones especializadas: judicial, constitucional y la electoral. En esta etapa se consagra la fórmula D'Hont para la representación congresal, el escrutinio en mesa, la participación de los ciudadanos en otros procesos electorales (por ejemplo, el referéndum o la revocatoria).

La Constitución de 1979 creó el Tribunal de Garantías Constitucionales, pero –respetuosa de la tradición constitucional histórica y convencida de la

necesidad de una cabal jurisdicción especializada en lo electoral- no permitió ninguna posibilidad de que se revisara por alguna otra instancia lo resuelto por el Jurado Nacional de Elecciones en la materia propia de su competencia. En tal lineamiento el Tribunal de Garantías Constitucionales, creado por dicha Constitución, desestimó las demandas de amparo interpuestas contra el Jurado Nacional de Elecciones por los señores Carlos Zuzunaga Flores<sup>6</sup>, Juan Correa Guillén<sup>7</sup>, Víctor Guerrero Andía<sup>8</sup> y William Zababurú Goñaz<sup>9</sup>.

En todas estas sentencias, el organismo de control de la Constitución fue respetuoso del principio de separación de poderes y distribución de competencias; contenidos en la Carta, en tanto que no dejó de observar el mandato constitucional de la irrevisibilidad de las decisiones del Jurado Nacional de Elecciones en materia electoral.

Al final de este período es útil también recordar que, en enero de 1985, la Ley N° 24069 estableció en su segundo artículo que no procedía "(...) *ninguna acción judicial respecto de las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones*".

## 2.6. Debilitamiento de la estructura organizacional electoral (1993-2004).

Atendiendo a intenciones políticas, antes que a supuestas razones técnicas y sin que haya razón alguna de peso, la Constitución Política de 1993 fraccionó al Jurado Nacional de Elecciones en tres partes. Seguramente consciente de la máxima aconsejada por Nicolás Maquiavelo (*divide et impera*): se crearon la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Vistas después las deficiencias, irregularidades de firmas y padrones y sucesivas reelecciones fue debilitar un organismo constitucional básico que funcionaba bien, con la tecnología de cada tiempo pero que podía ser incómodo de manejar.

La expresión del aquel entonces jurista Valentín Paniagua Corazao no puede ser más esclarecedora: "*La Constitución de Fujimori ha introducido en nuestro régimen electoral reformas sustantivas que, como se verá, afectan el sistema representativo y contribuyen a centralizar el poder, corrompen las relaciones Estado-electorado y debilitan los mecanismos de relación institucional entre el Estado y la sociedad, y, sobre todo, liquidan, definitivamente, la autonomía y el significado político e institucional del Jurado Nacional de Elecciones*"<sup>10</sup>.

Ahora bien y no obstante el claro debilitamiento institucional, la Carta de 1993; sin embargo, mantuvo la posición constitucional histórica peruana de la irrevisibilidad de las decisiones del Jurado Nacional de Elecciones en materia electoral. Irrevisibilidad que, por cierto, fue respetada tanto por la Corte Suprema de Justicia de la República como por el Tribunal Constitucional cuando se declaró (y confirmó, respectivamente) la improcedencia de la demanda de amparo interpuesta por el entonces alcalde del distrito de Pueblo Libre (de la provincia de Lima), Marco Antonio de Souza Peixoto Dávila, contra las Resoluciones N° 778-93-JNE y N° 780-93-JNE.

## 2.7. Socavamiento de la jurisdicción electoral (a partir de 2004).

El período en el que actualmente nos encontramos está signado por la reiterada actuación del Tribunal Constitucional en contra de la autonomía del Jurado Nacional de Elecciones. Así, sobre la base de una interpretación abiertamente contraria al texto expreso de la norma fundamental vigente, el organismo llamado a ser la instancia de control y custodia de la Constitución a desconocido el juego de competencias exclusivas y excluyentes establecidas por ella, y admite, sin ninguna razón honesta y valedera y con la sola intención de incrementar su poder político<sup>11</sup>, la revisión de las decisiones de la máxima autoridad electoral cuando lo crea conveniente, en forma desmedida y arbitraria, según su riesgoso y leal saber y entender, bajo el argumento generalizado de la defensa del debido proceso y de derechos fundamentales, sin considerar el peligro que ello importa a la gobernabilidad, al introducir incertidumbre en el recambio de autoridades añadiéndosele el matiz político que la Constitución prohíbe precisamente.

Así, por ejemplo, en el caso Espino Espino<sup>12</sup>, el Tribunal Constitucional, estimando que el derecho se había tornado irreparable, declaró improcedente la demanda en contra del JNE. Sin embargo, aprovechó para señalar que el Jurado Nacional de Elecciones no es un ente autárquico, ni son admisibles, por otra parte, interpretaciones literales de las normas constitucionales que avalen la vulneración de los derechos fundamentales. Con ello, dejó abierta la posibilidad de introducirse en la competencia exclusiva y excluyente del Jurado Nacional de Elecciones en materia electoral, desconociendo el texto expreso de la Constitución Política.

El siguiente es el caso Max Ramírez<sup>13</sup>. Si bien el Tribunal Constitucional declaró infundada la demanda de amparo interpuesta, no perdió la oportunidad para

aseverar que, con prescindencia de la naturaleza que tenga el Jurado Nacional de Elecciones<sup>14</sup>, esta entidad debe conocer aquellas causas en las que se acusen eventuales transgresiones a la tutela procesal efectiva.

En el caso Pedro Andrés Lizana Puelles<sup>15</sup>, si bien el Tribunal Constitucional no acogió la pretensión del ex alcalde del distrito de Canchaque en Piura, sí destinó cuarenta y tres fundamentos –de cuarenta y siete– para justificar, lamentablemente, desde un punto de vista antes político que jurídico, la revisabilidad de las decisiones del Jurado Nacional de Elecciones.

Esta campaña transgresora de la Constitución tuvo un último caso que fue generador de caos social, inestabilidad política y que acarreó, entre otros aspectos, la destrucción de la sede municipal de Chiclayo. Nos referimos a la sentencia del caso Arturo Castillo Chirinos<sup>16</sup> grave ejemplo de arbitrariedad y exceso. El Tribunal Constitucional en un expediente terminado ante el Jurado, declaró fundada la demanda interpuesta por el vacado alcalde de la Municipalidad Provincial de Chiclayo. Aquí, como en sentencias anteriores, el órgano de control de la Constitución argumentó la revisión de las decisiones del Jurado Nacional de Elecciones bajo el recurso de una no probada afectación de derechos fundamentales. Lo más grave es que, al declarar fundado el amparo, y asumir así competencias en materia electoral que la Constitución no le ha establecido, el Tribunal Constitucional originó la existencia en los hechos de dos alcaldes, generando un conflicto interno que hasta la fecha quedan huellas y que no ha sido motivo de investigación exhaustiva<sup>17</sup>.

El punto más grave alcanzado por el Tribunal Constitucional fue la sentencia dictada en una demanda de inconstitucionalidad preparada sospechosamente en el Colegio de Abogados del Callao<sup>18</sup>. El Tribunal Constitucional declaró fundada la seudo demanda presentada por dicho Colegio y, declaró por ende, inconstitucional el artículo único de la Ley N° 28642, que modificaba el numeral 8 del artículo 5° de la Ley N° 28237, Código Procesal Constitucional. La Ley N° 28642, como se recordará, tuvo el propósito de adecuar aquel código procesal con lo establecido de modo indubitable en los artículos 142° y 181° de la propia Constitución Política del Perú, que consagran la no revisión de las decisiones electorales del Jurado Nacional de Elecciones<sup>19</sup>.

Esta grave decisión anticonstitucional además ha generado una congestión de demandas conformadas por más de mil causas de ciudadanos que no han salido victoriosos en las urnas y que encuentren un buen motivo para cuestionar la elección del contrario.<sup>20</sup>

### **3. EL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES COMO SUPREMO ORGANISMO ELECTORAL**

En esta parte es preciso analizar qué competencias y atribuciones ha diseñado nuestra Constitución para el Jurado Nacional de Elecciones. Ello permite al lector apreciar cómo el organismo constitucional ha asumido competencias que la norma fundamental no le ha dado, desconociendo lo previsto en la Constitución generando una situación de inestabilidad y de conflicto social.

Es bueno recordar lo establecido por la Constitución Política del Perú respecto a las importantes funciones del supremo organismo electoral. El inciso 4 del artículo 178° de la norma fundamental establece que: “Compete al Jurado Nacional de Elecciones: (...) 4. Administrar justicia en materia electoral (...)”. Como consecuencia de ello, y atendiendo a que la Constitución es un todo orgánico y sistemático, ella misma estableció lo siguiente:

“Artículo 142°. No son revisables en sede judicial las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones en materia electoral (...).

Artículo 181°. El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones aprecia los hechos con criterio de conciencia. Resuelve con arreglo a ley y a los principios generales de derecho. En materias electorales, de referéndum o de otro tipo de consultas populares, sus resoluciones son dictadas en instancia final, definitiva, y no son revisables. Contra ellas no procede recurso alguno [el subrayado es nuestro].”

Otras normas de desarrollo constitucional, que se consignan en el siguiente listado también contemplan la irrevisibilidad de las decisiones del supremo organismo en materia electoral:

- Ley Orgánica de Elecciones (artículo 36°),
- Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones (artículo 23°),
- Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (artículo 30°),
- Ley Orgánica de Municipalidades (artículo 23°),
- Ley de Partidos Políticos (artículos 10° y 36°),
- Ley Presupuestal N° 26533 (artículo 4° in fine),
- Ley N° 28642, que modificó en el Código Procesal Constitucional (artículo 5° inciso 8).

Si la propia Constitución Política ha reservado al Jurado Nacional de Elecciones la tarea de impartición de justicia en materia electoral, atendiendo entre otros, a la



particular naturaleza del tema, su carácter urgente y de cronograma tan célere como inmodificable, resulta una consecuencia natural que la misma norma fundamental establezca la irrevisibilidad de las decisiones que tome la jurisdicción especializada y exclusiva en esos temas. Es decir, la naturaleza de lo electoral exige un fuero especial, se trata de proteger la expresión de miles de ciudadanos que no puede ser entorpecida ni debilitada por un solo individuo, y que está sujeta, por ejemplo, a los muy breves plazos que impone dicho proceso en el cual se expresa la voluntad popular, con términos cortos e improrrogables.

Es pues, la especial naturaleza de lo electoral la que reclama un tratamiento diferenciado, irrevisable, para garantizar que se respete debidamente la voluntad popular, se sigan los plazos establecidos constitucionalmente para la asunción y continuidad del mandato y se preserve la gobernabilidad. Debiendo añadirse otro aspecto cualitativo y es que, siendo un acto político básico, sin embargo, no puede estar supervisado y conducido por un ente con sesgo político o que atienda a colores o consignas partidarias. La inconstitucional e irresponsable actuación del Tribunal Constitucional, nos lleva a situaciones absurdas, en que los presidentes o los alcaldes del Perú, pueden terminar siendo designados no sólo por el TC, sino también en caso de impugnación, por la Corte de Derechos Humanos en San José. Estos pues son además de la Constitución, los fundamentos –nunca refutados- que sustentan válidamente que las decisiones del Jurado Nacional de Elecciones en materia electoral no son revisables en ninguna otra sede, ni constitucional ni judicial, carece de fundamento las aseveraciones de que el Jurado Nacional de Elecciones tiene vocación para incrementar su poder político de modo ilimitado, o que se pretende un ente autárquico.

La condición de irrevisable de las decisiones del máximo organismo electoral no significa, en lo absoluto, que éste permita situaciones cercanas a la arbitrariedad, abuso o lesión a los derechos fundamentales. El Jurado Nacional de Elecciones, por el contrario es el primer defensor de los mismos y es respetuoso de las competencias que la Constitución actualmente vigente le ha conferido, y cumple con todos los derechos en ella reconocidos, fundamenta sus decisiones de acuerdo con el ordenamiento jurídico que le es aplicable, defendiendo los derechos fundamentales; sin embargo, y sin apartarse de los parámetros constitucionales y exigencias que le plantea todo Estado Constitucional.

Por ello, así como la Constitución actual ha señalado que el Tribunal Constitucional es el órgano de control de la Constitución<sup>21</sup>, y el intérprete

vinculante en lo constitucional, la misma norma fundamental ha establecido para el Jurado Nacional de Elecciones la calidad de intérprete vinculante en materia electoral. Dentro de un esquema de separación de poderes y distribución de competencias, quedan pues distinguidas debidamente las reglas de juego centrales de nuestro ordenamiento nacional.

Otro aspecto a definir es que la Constitución ha configurado al Jurado Nacional de Elecciones como una jurisdicción especializada en lo electoral, tal y como también lo respalda el sector doctrinario mayoritario<sup>22</sup>; sin embargo, existe un sector que considera al JNE como una instancia administrativa<sup>23</sup>, en tanto que otro grupo lo estima más bien como una entidad funcional mixta o doble<sup>24</sup>.

Poniendo punto final a esta cuestión, el inciso 4 del artículo 178º de la Carta de 1993 ha optado por establecer que el Jurado Nacional de Elecciones es un tribunal especializado en materia electoral, con funciones propias de una corte o tribunal jurisdiccional, por cuanto sus decisiones ponen fin a importantes problemas políticos, sociales, económicos e institucionales, utilizando parámetros jurídicos privilegiando los más garantistas de los derechos fundamentales contribuyendo así a la paz social con justicia<sup>25</sup>.

Finalmente, es bueno concluir este apartado recordando que la opción por la irrevisibilidad de las decisiones de la máxima instancia electoral no son exclusiva de nuestros constituyentes; el Derecho Comparado básicamente y los distintos ordenamientos latinoamericanos que tienen como el Perú, una instancia especializada en materia electoral, que nos ofrece algunos importantes ejemplos.

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, con las últimas reformas de 27 de septiembre de 2004, establece en su artículo 99º que “El tribunal electoral será (...) la máxima autoridad jurisdiccional en la materia (...). Al tribunal electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable (...) sobre: I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores; II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (...). III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal (...). IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos (...). V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos políticos

electorales de los ciudadanos (...)", entre otros fijados por la Constitución o las leyes.

En el mismo sentido, la Constitución Política de la República de Panamá de 1972 señala en su artículo 137° que "Las decisiones del Tribunal Electoral únicamente serán recurribles ante él mismo y una vez cumplidos los trámites de Ley, serán definitivas, irrevocables y obligatorias". Por su parte, la Constitución Política de la República Oriental del Uruguay de 1967 contempla, en el literal C de su artículo 322°, que corresponderá a la Corte Electoral "Decidir en última instancia sobre todas las apelaciones y reclamos que se produzcan, y ser juez de las elecciones de todos los cargos electivos, de los actos de plebiscito y referéndum". Aún más, la Constitución Política de la República de Colombia de 1991 también va por esta tendencia. Así, se lee en su artículo 103° lo siguiente: "Las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones no tienen recurso, salvo la acción por prevaricato".

Como puede apreciarse, pues, la alternativa por la irrevisibilidad de las decisiones del supremo organismo electoral ha sido una opción válida del constituyente de diversos Estados latinoamericanos.

#### **4. SOBRE LA NOCIÓN DE AUTONOMÍA**

Atendiendo a la etimología de la palabra, la autonomía tiene que ver con la capacidad de autonormarse, es decir, de dictar sus propias normas, de establecer su propia regulación y de disponer su particular organización. Sin embargo, la autonomía difiere de la autarquía, debido a que esta capacidad de autoorganización y autorregulación tiene que canalizarse dentro de los parámetros y las limitaciones establecidas por la Constitución Política del Estado.

Si bien un organismo goza de autonomía, ella no significa que ésta se ejerza ilimitada o desmedidamente. La autonomía importa la potestad de autoorganizarse (en sentido lato), con exclusión de injerencias externas que pudieran presentarse, pero siempre dentro de las pautas previstas en un ordenamiento jurídico.

Actualmente se prefiere utilizar la expresión "independencia" para el caso de los seres humanos individualmente considerados, y reservar la voz "autonomía" para ser aplicable a las instituciones u organismos. Así, por ejemplo, nos referimos a la independencia del juez y a la autonomía judicial. Esta simple aproximación

teórica a la noción de autonomía permite entender mejor el origen de los denominados organismos constitucionalmente autónomos.

Desde un análisis histórico, el paso de un Estado Liberal clásico a un Estado de corte social significó entre otros aspectos, el incremento de las labores estatales. Es decir, ha habido un tránsito del Estado mínimo, con competencias muy específicas y reducidas, a un Estado al que los distintos sectores de la sociedad reclaman mayor participación, compromiso y especialización. Para satisfacer las demandas de los diferentes grupos sociales, económicos o políticos, y para cumplir de un modo más eficiente con sus importantes tareas, resulta insuficiente un esquema organizativo sustentado en los tres clásicos "Poderes del Estado"<sup>26</sup>. Por ello ha sido conveniente la creación de otros organismos, técnicamente más especializados, para cumplir con las nuevas labores que se exige al aparato estatal.

Y como estos nuevos organismos deben cumplir funciones fundamentales y básicas (tales como el control concentrado de la constitucionalidad normativa, la titularidad de la acción penal, el control de la moneda y la banca, la impartición de justicia en materia electoral, el nombramiento y ratificación de jueces y fiscales, el control del gasto público, por solo citar algunos ejemplos en el caso peruano), se hizo necesario que dichos organismos estuvieran previstos en la Constitución, con la finalidad de garantizar la necesaria autonomía en el cumplimiento de sus atribuciones y competencias, cuidándose que no hayan interferencias de algún "*poder*" estatal o de cualquier otra índole.

De aquí que pueda anotarse que la autonomía, en el caso de los organismos constitucionales, tenga cuatro ámbitos de aplicación: a) autonomía política (ejercicio de las funciones sin sujeción a otra instancia u órgano), b) autonomía financiera (independencia de tipo económico, que tiene que ver con la elaboración, aprobación y ejercicio de su propio presupuesto), c) autonomía jurídica (capacidad de autodeterminarse a través de su potestad reglamentaria), y d) autonomía administrativa (capacidad de establecer propios parámetros de organización interna)<sup>27</sup>.

En el caso peruano, y sin establecer ninguna jerarquía entre ellos, la Constitución ha establecido como organismos constitucionalmente autónomos al Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo, el Tribunal Constitucional, el Jurado Nacional de Elecciones, el Consejo Nacional de la Magistratura, la Contraloría General de la República, el Banco Central de Reserva, la

Superintendencia de Banca y Seguros, entre otros. En el plano local todas las municipalidades locales y provinciales, así como los distintos gobiernos regionales son también organismos constitucionalmente autónomos.

## **5. AMENAZAS A LA AUTONOMÍA DE LOS ORGANISMOS CONSTITUCIONALES**

Breve revisión a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Resultando evidente y de trascendental importancia, la necesidad de garantizar la autonomía de los organismos constitucionales en el debido cumplimiento de sus competencias, toca ahora en este apartado llamar la atención de cómo, paulatinamente, el Tribunal Constitucional ha venido haciendo una labor de zapa, sin respaldo constitucional, poniendo en riesgo la autonomía de varios organismos, al desconocer el conjunto de atribuciones constitucionalmente exclusivas establecidas para cada uno de ellos.

Sujetos a la limitación del espacio que se nos ha otorgado, limitaremos nuestra atención a observar sucintamente dos sentencias del Tribunal Constitucional en contra de la autonomía de iguales organismos constitucionales.

La primera de ellas se aprecia en el caso “Poder Ejecutivo”<sup>28</sup>, en el cual el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo interpuso una demanda de conflicto de competencias contra el Poder Judicial, a propósito de algunos procesos relacionados con casinos de juego y máquinas tragamonedas. El ministerio demandante estimaba que la justicia ordinaria venía afectando las esferas de competencia del Gobierno o Poder Ejecutivo, específicamente, los artículos 118º, incisos 1 y 9, 121º y 128º de la Constitución. Para ello, solicitó que se determine si el Poder Judicial tiene la facultad de inaplicar normas cuya constitucionalidad había sido ya ratificada por el mismo Tribunal Constitucional, y, en consecuencia, se declare la nulidad de un conjunto de sentencias y procesos judiciales<sup>29</sup>.

En esta sentencia, el Tribunal Constitucional, sin mayor sustento teórico para excusar su injerencia, “crea” una nueva categoría jurídica denominada “cosa juzgada constitucional”. Los riesgos de esta oscura e irresponsable “innovación” son evidentes: obviar o desconocer la inmutabilidad e inmodificabilidad de la cosa juzgada cuando según su criterio y sus pautas, sea contraria a lo que este organismo constitucional haya observado o crea haber interpretado. En otros

términos, sólo existirá cosa juzgada (“constitucional”) cuando ésta es constitucional, lo que significa que la judicatura ordinaria es un “el pico que repite” las sentencias del Tribunal Constitucional. El retroceso, además de peligroso, es notoriamente perturbador de la seguridad jurídica, marco necesario para una sana actividad económica. Se agrega también que se trata de enmendar errores de sentencias. Sin embargo, es preferible soportar un error, a generar incertidumbre y zozobra, además de prolongar los litigios ad infinitum, generando inseguridad jurídica. Faltaría calcular los costos que generan al país estos despropósitos.

Pero ello no queda ahí, el Tribunal Constitucional en el colmo de la audacia establece todas estas consideraciones sobre la base de declarar que existe una relación de jerarquía entre éste y el Poder Judicial. Así entonces, el Tribunal Constitucional pasa a constituirse la última instancia (penúltima si consideramos la Corte Internacional de Derechos Humanos) y trae abajo la nomenclatura del Estado y el balance de poder otorgado por la idea básica de que los organismos constitucionales son autónomos. La autonomía propia de los distintos organismos constitucionales exige que, entre ellos, no puedan existir relaciones de superioridad jerárquica, sino de atribuciones propias. A diferencia de lo que postula el Tribunal Constitucional, la Constitución establece que los más importantes organismos constitucionales gozan de autonomía y esto significa sin duda alguna que los eventuales conflictos que se resuelvan en ellos no se solucionan por criterios de jerarquía sino por los de competencia.

Como ya se anotó en el apartado 3 de este trabajo, al referir el caso Colegio de Abogados del Callao, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional el artículo único de la Ley N° 28642, que modificaba el numeral 8 del artículo 5° de la Ley N° 28237, Código Procesal Constitucional.

En esta sentencia, el Tribunal Constitucional excediéndose a sus atribuciones y contrariando la misma Carta fundamental, además de desconocer el conjunto de funciones y competencias establecidas por nuestra norma fundamental, introduce sin mayor sustento una arbitraria facultad en determinados procesos constitucionales: ésta es la de que se acepten demandas de amparos de forma indiscriminada en contra de las decisiones del Jurado Nacional de Elecciones que, por claro mandato constitucional, son irrevisables. Para ello, ha incurrido en oscuras negociaciones de demandas que deben ser materia de investigación; se ha recurrido a afirmaciones inexactas acerca del contenido de la

jurisprudencia de la Corte Interamericana a través del fácil expediente de las falacias; ha inobservado principios básicos de interpretación constitucional como los de previsión de consecuencias o eficacia integradora; e incluso, se ha echado mano a rabulescos actos procesales, adelantos de opinión, afectación del derecho de defensa y del debido proceso para obtener un resultado anunciado, meses atrás, por uno de sus integrantes<sup>30</sup>.

Como puede observarse, es lamentable la conducta de algunos miembros del Tribunal Constitucional que ha dado como resultado una reiterada jurisprudencia defectuosa donde sin respaldo de la Constitución desconocen el juego de competencias que la misma norma, que supuestamente debe defender, ha establecido para cada organismo constitucional. Contrario a su finalidad, el Tribunal Constitucional ha venido atacando la autonomía que, plenamente, deben gozar las más altas e importantes entidades estatales.

Esta jurisprudencia es irrita deslegitima al Tribunal Constitucional y así lo deberá establecer el Congreso de la República en su oportunidad.

## **6. A MODO DE CONCLUSIÓN**

Conviene preguntarse entonces, ¿cómo lo hace Luís Castillo Córdova<sup>31</sup>, ¿quién custodia al custodio de la Constitución?, esta pregunta es válida, máxime si en más de una oportunidad, el mismo Tribunal Constitucional ha señalado sin mayor reparo, que su única limitación es su propia "autolimitación". ¿Puede ser admisible que, dentro de la nomenclatura de un Estado Constitucional exista un organismo que reclame para sí un ejercicio ilimitado del poder, desconociendo la autonomía y las competencias específicas que la norma fundamental ha conferido a otros organismos constitucionales? En otros términos ¿es válido atentar contra la autonomía de los organismos constitucionales? ¿son legítimas y constitucionales las atribuciones que se irroga el Tribunal Constitucional?. Estimamos que las respuestas, en ningún supuesto, pueden ser afirmativas.

El Jurado Nacional de Elecciones reafirma su autonomía frente a estos atropellos que aparecen vestidos de doctrina extranjera aplicada sesgadamente y sin mayores fundamentos.

- 
- <sup>1</sup> Cf., Díaz García E. Estado de Derecho y Sociedad Democrática. Madrid: Taurus, 1969, 31 y ss; Espinosa-Saldaña Barrera E. Jurisdicción Constitucional, Impartición de Justicia y Debido Proceso. Lima: Ara Editores, 2003, 123 y ss.
- <sup>2</sup> Gómez Mejías M. El significado jurídico actual del principio de división de poderes en las constituciones parlamentarias. Madrid: Dykinson, 2004; Thury Cornejo V. Juez y división de poderes hoy. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 2002.
- <sup>3</sup> Se sigue en todo este punto a García Toma V. Propuesta del Ilustre Colegio de Abogados de Lima. AA. VV. Razones para una unificación. Opiniones y análisis de juristas. Lima: Jurado Nacional de Elecciones, 2002, 16 y ss, así como también a Falconi Gálvez J. Observaciones a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia electoral. Algunas observaciones a contracorriente contra el amparo electoral, a partir de las experiencias novoseculares. Jus, Doctrina & Práctica. 2007; I (1): 245-258.  
Por otro lado, una periodificación distinta es la establecida por Paniagua Corazao V. Sistema Electoral. La Constitución de 1993. Lecturas sobre Temas Constitucionales. 1994; 10: 222 y ss., y recogida después por Díaz Zegarra W. El Derecho Electoral en el Perú. Lima: Palestra, 2000, 36 y ss.
- <sup>4</sup> Es decir, tanto la jurisdiccionalización de los problemas político-electorales y socioeconómicos que generan los procesos electorales, habida cuenta de la desconfianza ciudadana en la justicia ordinaria, como las materias de especialización judicial, autonomía institucional, y consecuente seguridad jurídica electoral. Ver al respecto aquí a Falconi Gálvez J. Op. cit., 246-247.
- <sup>5</sup> A partir de este punto, la clasificación pertenece a *Ibid.*, 248 y ss.
- <sup>6</sup> Sentencia publicada el 8 de junio de 1983 en el diario oficial El Peruano.
- <sup>7</sup> Sentencia publicada el 22 de junio de 1986 en el diario oficial El Peruano, 2822 y ss.
- <sup>8</sup> Sentencia publicada el 22 de agosto de 1986 en el diario oficial El Peruano, 3454 y ss. El sexto considerando es meridianamente claro: "(...) Si pues, dentro de ese presupuesto constitucional el JNE, constitucional y legalmente, es un órgano del Estado autónomo y sus decisiones gozan de autoridad suprema en materia electoral, -razón por la que incluso no procede discutir las judicialmente-, el caso objeto de la casación ha sido resuelto conforme a ley y derecho. Pues de suceder lo contrario se tendría la puerta de la arbitrariedad abierta para frustrar cualquier proceso electoral. Su impugnación y debate, fuera del ámbito y de la autoridad única encargada de su conocimiento específico, no habría la definición y el ordenamiento jurídico-constitucional indispensables, para la existencia y estabilidad de un Estado de derecho real y auténtico".
- <sup>9</sup> Sentencia publicada el 24 de febrero de 1988 en el diario oficial El Peruano, 11.
- <sup>10</sup> Paniagua Corazao V. Op. cit., 219. Y del mismo autor es igualmente aconsejable revisar Un tríptico institucional: los organismos electorales. Los enigmas del poder, Fujimori 1990-1996. 2ª ed. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1997, 126.
- <sup>11</sup> Objetivamente, no se puede eludir que un Tribunal Constitucional tenga un matiz político. Pero sí resulta inaceptable para un Estado Constitucional el que su órgano de control no busque la vigencia de la norma fundamental sino el incremento del ejercicio de su poder político. Cf. Nogueira Alcalá H. Justicia y Tribunales Constitucionales en América del Sur. Lima: Palestra, 2006, 79 y ss.
- <sup>12</sup> Exp. 2366-2003-AA/TC. Sentencia del 6 de abril de 2004
- <sup>13</sup> Exp. 5396-2005-PA/TC. Sentencia del 6 de septiembre del 2005.
- <sup>14</sup> Es preciso señalar que el Tribunal Constitucional en más de una ocasión ha propuesto en contra del Jurado Nacional de Elecciones, cuestionamiento a la calidad de jurisdicción especializada en lo electoral, no con otro propósito que el de facilitar (al postular una inconsistente naturaleza administrativa) la revisión de sus decisiones electorales.
- <sup>15</sup> Exp. 5854-2005-PA/TC. Sentencia del 8 de noviembre de 2005
- <sup>16</sup> Exp. 2730-2006-PA/TC. Sentencia del 21 de julio de 2006.
- <sup>17</sup> Un interesante comentario crítico de esta sentencia puede ser observado en Falconi Gálvez J. La sentencia del Tribunal Constitucional en el caso "Castillo Chirinos vs. JNE", ¿es jurisprudencia? El caso "Castillo Chirinos" o la historia final de una jurisprudencia por la autonomía electoral. Jus, Doctrina & Práctica. 2007; I (2): 259-270.
- <sup>18</sup> Exp. N° 00007-2007-PI/TC. Sentencia del 19 de junio de 2007.
- <sup>19</sup> Solamente con una finalidad metodológica, hemos reservado un mayor comentario de esta sentencia en el apartado 5 de este trabajo.
- <sup>20</sup> El Comercio- Los procesos del Estado.
- <sup>21</sup> Es bueno recordar que el artículo 201º de la Carta de 1993 señala que "El Tribunal Constitucional es el órgano de control de la Constitución", pero no dice, textualmente, que sea su supremo intérprete. Esta mención no se haya en la Constitución, sino en el artículo 1º de la Ley N° 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.
- <sup>22</sup> Rubio Correa M. Estudio de la Constitución Política de 1993. Tomo V. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia



- 
- Universidad Católica del Perú, 1999, 393; García Toma V. Valores, principios, fines e interpretación constitucional. *Derecho & Sociedad*. 2003; XIV (21), 201 y ss.; del mismo autor Análisis sistemático de la Constitución peruana de 1993. Lima: Fondo de Desarrollo Editorial de la Universidad de Lima, 1998, 251; Bernaldes Ballesteros E. La Constitución de 1993. Análisis comparado. Lima: CIEDLA, 1996, 583; Chirinos Soto E., Chirinos Soto F. La Constitución. Lectura y comentario. 5ª ed. Lima: Rodhas, 2006, 400-401.
- <sup>23</sup> La jurisprudencia del Tribunal Constitucional en este punto no es uniforme, y ha tenido pronunciamientos dispares, alguno de los cuales ha postulado la naturaleza administrativa, y no jurisdiccional, del Jurado Nacional de Elecciones.
- <sup>24</sup> Paniagua Corazao V. Op. cit., 224; Mugerza Guadalupe L. La revisión judicial de las decisiones del Consejo Nacional de la Magistratura y el Jurado Nacional de Elecciones por el Tribunal Constitucional peruano. En: Espinosa-Saldaña Barrera E. (coordinador). *Derechos Fundamentales y Derecho Procesal Constitucional*. Lima: Jurista Editores, 2005, 240.
- <sup>25</sup> Cf. Falconi Gálvez J. Observaciones... Op. cit., 247.
- <sup>26</sup> Cf., entre otros, Hernández M. Autonomía de los órganos electorales. *Reforma Judicial*. Revista Mexicana de Justicia. 2003; 1: 80 y ss. Para esta autora "Se entiende por órganos constitucionales autónomos aquellos que -de manera fundamental e inmediata- se establecen en la Constitución y que no se adscriben con precisión a ninguno de los poderes tradicionales del Estado. Representan una evolución de la teoría clásica de la división de poderes porque se asume que pueden haber órganos ajenos a los tres poderes tradicionales sin que se infrinjan los principios democráticos o constitucionales. (...) Son generalmente órganos técnicos que dejan de lado los intereses partidistas o coyunturales y, para su buen funcionamiento, no sólo deben ser intérpretes de los poderes tradicionales, sino de los partidos políticos o de otros grupos o factores reales de poder. (...) Son órganos de equilibrio constitucional y político, y los parámetros bajo los cuales desempeñan su función no pasan por los criterios inmediatos del momento sino que preservan la organización y el funcionamiento constitucional. En última instancia, son órganos de defensa constitucional y de la democracia y, por eso, es preciso que estén contemplados en la Constitución a fin de que ella regule su integración y estructura para que su funcionamiento posterior sea independiente" (81).
- <sup>27</sup> Cf. *Ibíd.*, 84-85.
- <sup>28</sup> Exp. 0006-2006-PC/TC. Sentencia del 13 de febrero de 2007.
- <sup>29</sup> Una muy buena revisión crítica de esta sentencia es la efectuada por Monroy Gálvez J. Poder Judicial vs. Tribunal Constitucional. Este artículo puede ser consultado en línea en la página Web oficial de la Asociación de Jueces para la Justicia y Democracia [<http://www.jusdem.org.pe/articulos/articulomonroy.doc>].
- <sup>30</sup> Un buen análisis de esta sentencia es el realizado por Falconi Gálvez J. Una sentencia contra la autonomía del JNE: la declaración de inconstitucionalidad de la Ley N° 28642. *Jus Jurisprudencia*. 2007; I (4): .
- <sup>31</sup> Castillo Córdova L. Quis custodit custodes. Los riesgos que implica la justicia constitucional. *Actualidad Jurídica*. 2006; 149: 135 y ss.; y del mismo autor El proceso de ratificación de jueces y fiscales y la prohibición de reingreso a la carrera judicial". *Jus Jurisprudencia*. 2007; I (1): 289 y ss.; En el campo penal, es muy valiosa la observación planteada por San Martín Castro C. Jurisdicción constitucional y justicia penal: problemas y perspectivas. *Derecho PUCP*. 2005; 57: 416 y ss.