

**EXPEDIENTE : 02850-2023-0-1801-SP-DC-03**

**DEMANDANTE: ZORAIDA AVALOS RIVERA**

**DEMANDADO : CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

**MATERIA : PROCESO DE AMPARO**

**VISTOS:** Interviniendo como ponente el Juez Superior **Cabrera Giurisich**, esta Sala Superior emite el siguiente pronunciamiento.

### **SENTENCIA**

#### **RESOLUCIÓN NÚMERO OCHO**

Lima, veintinueve de abril  
del dos mil veinticuatro. -

#### **I.-PARTE EXPOSITIVA:**

Resulta de autos que la demandante, **ZORAIDA ÁVALOS RIVERA**, interpone el presente proceso de amparo con la finalidad de solicitar lo siguiente:

#### **Pretensiones principales:**

- ✓ Se declare la **nulidad e ineficacia de la Resolución Legislativa N° 024-2022-2023-CR**, publicada el 23 de junio de 2023, que dispone: *“INHABILITAR por cinco años para el ejercicio de la función pública a la señora Zoraida Ávalos Rivera, en su condición de exfiscal de la Nación, por infracción a la Constitución Política del Perú, en su artículo 159°, inciso 4)”*.
- ✓ Se declare la **nulidad e ineficacia de la Resolución Legislativa N° 025-2022-2023-CR**, publicada el 23 de junio de 2023, que declara: *“HABER LUGAR A LA FORMACIÓN DE CAUSA PENAL contra la señora Zoraida Ávalos Rivera, en su condición de exfiscal de la Nación, por la presunta comisión del delito de Omisión, Rehusamiento o Demora de Actos Funcionales, tipificado en el artículo 377° del Código Penal, en agravio del Estado”*.

**Pretensión accesoria:**

- ✓ Se disponga su inmediata reposición en el cargo de Fiscal Suprema Titular del Ministerio Público, con el goce pleno de los derechos que corresponden a su función.

Asimismo, precisa que se viene afectando:

- En su condición de magistrada del Ministerio Público (Fiscal Suprema Titular): El principio y derecho a la independencia de la función fiscal, el derecho a la inamovilidad en el cargo y a la permanencia en el servicio mientras se observe la conducta e idoneidad propia de la función y no ser objeto de decisiones arbitrarias por quienes ejercen el poder público, el derecho a la igualdad en la interpretación y aplicación de la ley, al debido proceso en sede parlamentaria y a la debida motivación de las resoluciones sancionatorias.
- En su condición de ciudadana: derecho al trabajo, al honor y buena reputación.

**1. Fundamentos de la demanda:**

La actora, en su demanda señala, de manera resumida, lo siguiente:

- Refiere que las dos resoluciones legislativas cuestionadas, emitidas por el Congreso de la República, no incorporan en sí mismas, la motivación que debería justificar las decisiones que generaron la vulneración de los derechos reclamados en la presente demanda de amparo, lo que sí se menciona en ambas es que se sustenta en lo desarrollado en el informe final de las denuncias constitucionales 209 y 231 (acumuladas) aprobadas por la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales y la Comisión Permanente, por lo que se expone en referencia directa a lo señalado en el informe final, conforme se resume a continuación:
  - A.** Violaciones a sus derechos en el trámite del Juicio Político y el Ante Juicio ante el Congreso de la República: El Congreso sometió de forma simultánea a la demandante a dos procesos parlamentarios distintos de acusación, que se detalla:
    - ✓ Juicio político, bajo la imputación de una supuesta infracción del inciso 4 del artículo 159° de la Constitución.

**Corte Superior de Justicia de Lima**  
**Tercera Sala Constitucional**  
**Exp. N° 02850-2023-0-1801-SP-DC-03**  
Materia: Proceso de amparo

- ✓ Antejjuicio, por la imputación del supuesto delito de omisión, rehusamiento o demora en los actos o deberes funcionales (tipificado en el artículo 377° del Código Penal)

El hecho que motiva ambas imputaciones es el mismo y se origina en la decisión que adopta de suspender temporalmente la investigación que había abierto contra el ex presidente Castillo, hasta que este culmine su mandato presidencial, aplicando lo dispuesto en el artículo 117° de la Constitución.

- a.1.** La inexistencia de la infracción constitucional imputada y su incidencia en la arbitrariedad de la sanción impuesta por el congreso de inhabilitación por cinco años para el ejercicio de la función pública.
  - ✓ En el Informe Final de acusación del Juicio Político, aprobado tanto por la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales como por la Comisión Permanente del Congreso, sometido luego a votación y aprobado por el Pleno del Congreso, se le atribuye haber incurrido, en el ejercicio de sus funciones como Fiscal de la Nación, en una supuesta infracción del artículo 159°, inciso 4, de la Constitución que dispone: *Artículo 159°.- Atribuciones del Ministerio Público Corresponde al Ministerio Público: (...) 4. Conducir desde su inicio la investigación del delito. Con al propósito desde su inicio la investigación del delito. Con tal propósito, la Policía Nacional está obligada a cumplir los mandatos del Ministerio Público en el ámbito de su función.*
  - ✓ El artículo está referido a las atribuciones y competencias generales que como institución y órgano constitucional autónomo corresponden al Ministerio Público. No se trata, para empezar, de atribuciones o funciones específicas del o la Fiscal de la Nación que, como titular de un órgano constitucional autónomo, tiene competencias y funciones propias.
  - ✓ El Informe Final aprobado propone que, como consecuencia de la supuesta infracción constitucional imputada como sustento del Juicio Político, se le sancione con inhabilitación por el periodo de 5 años, de acuerdo al artículo 100° de la Constitución, para el ejercicio de la función pública, debido a que “no deb[i] suspender la investigación en contra del ex Presidente de la República Pedro Castillo Terrones”.

**Corte Superior de Justicia de Lima**  
**Tercera Sala Constitucional**  
**Exp. N° 02850-2023-0-1801-SP-DC-03**  
Materia: Proceso de amparo

- ✓ Resulta irrazonable y desproporcionado, que se solicite una inhabilitación por 5 años para el ejercicio de toda función pública, cuando por el delito previsto en el artículo 377° del Código Penal, que se refiere a la imputación del mismo hecho, pero esta vez como ilícito penal en el Antejudio, se contempla la pena máxima de 2 años, en el supuesto de que el acusado sea declarado ulteriormente culpable por la Corte Suprema.
- ✓ Señala que sí cumplió con iniciar investigación preliminar, lo que ocurre es que luego tuvo que disponer suspender temporalmente la investigación en contra del ex Presidente Castillo (no del resto de los imputados) hasta que concluya su mandato, en estricta aplicación del artículo 117° de la Constitución y de la interpretación para entonces aceptada sobre los alcances de esta norma, dado que no se trataba de alguno de los delitos o infracciones contemplados en dicho precepto constitucional, teniendo en consideración que el artículo 159°, inciso 4 de la Constitución establece como competencia del Ministerio Público la conducción, desde el inicio, de la investigación del delito. Sin embargo, este precepto debe interpretarse en armonía con el artículo 158° de la Constitución, que garantiza el carácter de órgano autónomo al Ministerio público, por lo que ninguna otra entidad del Estado, ni siquiera el Congreso, puede interferir en el ejercicio autónomo de esta función, ni pretender decir o imponer a los fiscales cómo desarrollar su labor de investigación del delito.
- ✓ En ninguna parte del inciso 4 del artículo 159° de la Constitución se condiciona la autonomía institucional e independencia personal del fiscal para decidir si abre o no una investigación penal, si decide archivar o suspender temporalmente el caso, si formula o no una acusación. Por lo tanto, no puede someterse a Juicio Político, ni menos sancionarse, a una ex Fiscal de la Nación por la decisión autónoma que adoptó, en atención a lo dispuesto en el artículo 117° de la Constitución, de suspender temporalmente la investigación al presidente de la República hasta que concluya su mandato.
- ✓ La inhabilitación a una Fiscal de la Nación, por haber suspendido temporalmente la investigación penal abierta por ella misma, configura un grave atentado de parte del Congreso de la República contra la separación de poderes y el orden constitucional (artículo 43° de la Constitución) y contra la autonomía funcional del Ministerio Público (artículo 158°).

- ✓ Se concluye que su decisión de suspender temporalmente la investigación penal contra el ex Presidente Castillo, hasta que concluya su mandato, fue un acto válido y propio de sus atribuciones autónomas como Fiscal de la Nación, en las cuales no puede intervenir ni interferir el Congreso, ni menos sancionarla por la interpretación jurídica adoptada.
  
- a.2.** En el Antejudio se le imputa como delito, violando el principio de tipicidad penal, la misma decisión de suspender temporalmente la investigación abierta contra el Presidente de la República, a pesar de que ello es también calificado como infracción constitucional en el Juicio Político.
  
- ✓ Señala que un mismo hecho que es tipificado como delito (ilícito penal) no puede ser calificado simultáneamente como una infracción constitucional. Sólo cabe ser lo uno o lo otro. Pues bien, en el Informe Final del Antejudio se le imputó el delito de “omisión”, rehusamiento o demora de actos funcionales”, tipificado en el artículo 377° del Código Penal. La “demora” se configuraría por el tiempo transcurrido entre la difusión de noticias y denuncias periodísticas sobre posibles conductas delictivas del Ex Presidente y la fecha de formalización de la apertura de investigación fiscal en su contra. A su vez, la omisión o el “rehusamiento” se configuraría por la suspensión temporal de la investigación dispuesta por su persona, hasta que concluya el mandato presidencial.
  
- ✓ No puede atribuírsele “demora” en la apertura de la investigación contra el Presidente Castillo. El propio informe final de acusación da cuenta que los dos informes fiscales sobre investigaciones que involucraban al ex Presidente Castillo fueron remitidos a la Fiscal de la Nación los días 3 y 29 de diciembre de 2021, respectivamente. También el Informe reconoce que la Fiscal de la Nación procedió a formalizar la apertura de investigación contra el Presidente en funciones el 04 de enero de 2022, es decir, en un caso al mes y en otro menos de una semana después de recibidos los informes.
  
- ✓ La situación se torna problemática cuando se produce un vínculo entre una misma acción que es catalogada por el Congreso como infracción constitucional y, de otro lado, como posible acto objeto de investigación penal en sede judicial.

**Corte Superior de Justicia de Lima**  
**Tercera Sala Constitucional**  
**Exp. N° 02850-2023-0-1801-SP-DC-03**  
Materia: Proceso de amparo

✓ A partir de ello, se invoca el estricto cuidado que debiera tenerse en sede parlamentaria para reducir todas las dudas sobre la arbitrariedad generada por perseguir y potencialmente sancionar un acto que no tiene una tipificación concreta y que, por lo mismo, puede conllevar graves vulneraciones a derechos o principios constitucionales. Una de las garantías básicas está constituida por la imparcialidad, reconocida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, señala que en un Estado de Derecho, el juicio político es una forma de control que ejerce el Poder Legislativo que no implica que “exista una relación de subordinación entre el órgano contralor (..) sino que la finalidad de la institución es someter a los altos funcionarios a un examen y decisión sobre sus actuaciones por parte de la representación popular (caso Tribunal Constitucional vs Perú considerando 63).

✓ Se puede concluir que el Juicio Político, especialmente, cuando de él se desprenden sanciones actúa como poder punitivo del Estado y, en consecuencia, debe estar sometido a controles estrictos de legalidad, debido proceso, motivación objetiva y razonabilidad a la hora de establecer la sanción. Sin estos elementos, los riesgos que, del juicio Político, se salte, sin más, a la arbitrariedad en el ejercicio del poder, son evidentes y se han concretado en el presente caso.

**B.** Principios y derechos constitucionales vulnerados que se derivan de su condición de Fiscal Suprema Titular del Ministerio Público.

**b.1.** Vulneración de la independencia y la autonomía Fiscal y del Ministerio Público.

✓ Reconocido en el artículo 158° de la Constitución Política del Perú, así como la garantía establecida en su artículo 139° inc, 2 y las reglas del art. 146°.

✓ La independencia de los fiscales está protegida no solo a nivel constitucional, sino también convencional.

✓ La inamovilidad y permanencia en el cargo constituye la concreción de la independencia fiscal. En el caso objeto de la presente demanda, si bien la decisión del Congreso de la República no determinó su remoción del cargo de Fiscal Suprema Titular, sí implica una flagrante afectación a su permanencia en el ejercicio de sus funciones, pues la inhabilita durante un periodo de 5 años; decisión

que no está sustentada en razones de carácter objetivo, y, por el contrario, se encuentra basada en una apreciación subjetiva y política de una decisión fiscal legítima, que sí se encontraba dentro del marco legal y constitucional, conlleva una grave afectación a la independencia y autonomía de su persona en tanto magistrada del Ministerio Público.

**b.2.** Vulneración del derecho a no ser removida del cargo de Fiscal Suprema, mientras mantenga la conducta e idoneidad propia de la función.

- ✓ De acuerdo al Tribunal Constitucional, el principio de interdicción o prohibición de todo poder ejercido en forma arbitraria e injusta se deriva de los artículos 3° y 43° de la Constitución, en los que se reconoce que la República del Perú es un Estado social y democrático de Derecho, por lo que tal principio contiene un doble significado: “ i) en un sentido clásico y genérico, la arbitrariedad aparece como el reverso de la justicia y el derecho; ii) en un sentido moderno y concreto, la arbitrariedad aparece como lo carente de fundamentación objetiva, lo incongruente y contradictorio con la realidad que ha de servir de base a todas decisión.

**b.3.** Vulneración del derecho a la igualdad a partir de la omisión del hecho de que, de manera reiterada durante varias décadas, el Ministerio Público interpretó que el Presidente de la República, mientras ejerce su cargo, no puede ser investigado ni acusado por delitos o infracciones distintas a las contempladas en el artículo 117° de la Constitución.

- ✓ Resulta un hecho inequívoco que antes de que la demandante asumiera la Fiscalía de la nación, ya se encontraba consolidado un criterio de interpretación institucionalizado en la Fiscalía de la Nación, que imposibilitaba cualquier clase de investigación o acusación al Presidente de la República, durante el ejercicio de sus funciones, ante imputaciones distintas a las previstas en el artículo 117° de la Constitución.
- ✓ De este modo, con la decisión del Congreso de la República de inhabilitarla por haber procedido observando de manera estricta los límites que la Constitución impone en estos casos, también se vulnera el principio de igualdad en la interpretación y aplicación de la ley. Ello toda vez que, respecto de hechos sustancialmente iguales,

**Corte Superior de Justicia de Lima**  
**Tercera Sala Constitucional**  
**Exp. N° 02850-2023-0-1801-SP-DC-03**  
Materia: Proceso de amparo

la actuación del Congreso en tanto poder público ha sido totalmente arbitrario en su caso, habiendo actuado de modo diferente en los casos de todos los anteriores Fiscales de la Nación.

**b.4.** Vulneración del derecho a la debida motivación debido a la ausencia de criterios de razonabilidad y proporcionalidad en el Juicio Político.

- ✓ El Informe Final de acusación aprobado por el Congreso, no ha dado debido cumplimiento a las exigencias de motivación, razonabilidad y proporcionalidad que el Tribunal Constitucional ha establecido como criterios y requisitos a observar en sede parlamentaria, cuando se desarrolla un procedimiento de Juicio Político. Tales exigencias resultan fundamentales, y debe verificarse rigurosamente su cumplimiento, no sólo porque el Congreso es un órgano político y no jurisdiccional, sino porque en el Juicio Político, a diferencia de los que sucede con el Antejjuicio, es el Congreso quien conoce de forma exclusiva e integra el proceso, y también quien aprueba directamente la sanción que decide imponer al acusado.

**C.** Principio y derechos constitucionales vulnerados que se derivan de su condición de persona humana titular de dignidad y derechos.

**c.1.** Vulneración del derecho al trabajo

- ✓ La sanción impuesta arbitrariamente por el Congreso ha sido la inhabilitación para el ejercicio de toda función pública por 5 años. Por tratarse de una inhabilitación (que conlleva una suerte de suspensión temporal) no ha sido destituida como Fiscal Suprema Titular, por lo que conserva su título y nombramiento, pero no puede ejercer tal función, lo que la excluye de percibir la remuneración y derechos que le corresponden al cargo. Mientras dura tal inhabilitación, tampoco puede laborar o prestar servicios en entidades públicas; pero tampoco en la actividad privada, pues ello resulta incompatible con el cargo de fiscal que ostenta. La única posibilidad es el ejercicio de la docencia; sin embargo, dicha actividad no brinda los recursos suficientes para sobrevivir económicamente.
- ✓ Con fecha 17 de julio de 2023, solicitó ante la Gerencia General del Ministerio Público que, en mérito a lo dispuesto en el artículo 59° de la Ley de carrera Fiscal, se le otorgue el beneficio de recibir 80% de su remuneración, tal como se aprobó para el caso de los ex fiscales supremos Pedro Gonzalo Chavarry Vallejo, Tomás Gálvez Villegas,



entre otros, que recibieron dicho beneficio aun cuando habían sido suspendidos en sus funciones por casos de corrupción, un supuesto que, por demás, está muy alejado de la razón exclusivamente política por la que el Congreso decidió inhabilitarla. Sin embargo, esta solicitud fue denegada.

- ✓ Que, ha perdido también su seguro de salud a través de la EPS (la desvincularon a partir del 31 de julio de 2023), y pronto perderá también su Seguro Socia de Salud.
- ✓ Considera que se está violentando derechos fundamentales vinculados como el derecho a una vida digna, derecho a la salud y el derecho a alimentación.

**c.2. Vulneración del derecho al honor y buena reputación**

- ✓ Durante los meses en que se desarrollaron los procedimientos de acusación constitucional en el Congreso, ha ido objeto de un conjunto de imputaciones falsas o infundadas, que han sido difundidas en medios de comunicación. Ello no sólo ha afectado su dignidad y reputación, con el consiguiente daño personal y familiar, sino que ha influido negativamente ante algunos sectores de la opinión pública y la sociedad sobre su desempeño profesional y funcional en el cumplimiento de sus responsabilidades como Fiscal de la Nación y Fiscal Suprema. Cabe precisar que se desempeñó en la función de magistrada del Ministerio Público desde el año 1994, es decir, se encuentra en la carrera fiscal hace casi 30 años, y lo que ha realizado arbitrariamente el Congreso debe verse como una afectación a su carrea profesional.

**2. Trámite de la causa:** Mediante la Resolución N° 01, de fecha 26 de octubre de 2023 (fojas 86 y 88), se admite a trámite de la demanda y se citó a las partes a audiencia única para el martes 05 de diciembre del 2023.

**3. Contestación de la demanda:**

El **Procurador Público Adjunto del Congreso de la República** contestó la demanda (fojas 94 a 116), en los siguientes términos:

- Señala, es necesario precisar en el caso concreto, que las pretensiones contenidas en la demanda apuntan a vulnerar los principios de la

posibilidad de utilizar mecanismos de control constitucionalmente previstos de los poderes del Estado que exige no desnaturalizar o perturbar el ámbito de control constitucional encomendado, lo cual se logra con la prohibición e injerencia o menoscabo de las funciones o competencias que la Constitución delega.

- El procedimiento de acusación constitucional y juicio político, se encuentran regulados por el artículo 99° de la Constitución Política del Perú y el artículo 89° del Reglamento del Congreso de la República; en tal sentido, es evidente que el sistema parlamentario tiene las herramientas propias e idóneas que garantizan el ejercicio de un debido proceso en sede parlamentaria, asegurando el ejercicio del derecho de defensa de toda autoridad u otro sujeto sometido a dicho fuero; en el caso específico, el pleno ejercicio de la demandante, en su condición de ex Fiscal de la Nación, en dicho procedimiento.
- El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público, es obligatorio comparecer, por requerimiento, antes las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial. Por su parte, el artículo 88° del Reglamento del Congreso, ab initio, dispone lo siguiente: *“El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público, promoviendo un procedimiento de investigación que garantice el esclarecimiento de los hechos y la formulación de conclusiones y recomendaciones orientadas a corregir normas y políticas y/o sancionar conductas de quienes resulten responsables”*. Asimismo, el procedimiento de acusación constitucional y juicio político, se encuentran regulados por el artículo 99° de la Constitución Política y el artículo 89° del Reglamento del Congreso.
- No se puede indicar que se han violado derechos y principios constitucionales o que se haya perpetrado actos que lesionan los derechos de la demandante por el Congreso de la República; en un procedimiento parlamentario regular, puesto que el contenido jurídico del acto lesivo se encuentra constituido por un agravio de derechos fundamentales por lo que se procede acudir al proceso de amparo para solicitar la tutela de derechos fundamentales; es decir, no se va a admitir cualquier hecho que cause agravio a una persona, sino que este debe tener relevancia constitucional; con actos ilegales, actos realizados en contra de las disposiciones establecidas en la ley, que no tienen un sustento normativo que los respalde o los actos arbitrarios que en esencia contravienen los derechos fundamentales y justamente a través

de actos presentes al momento de la interposición de la demanda de amparo.

- En consecuencia, para identificar el acto lesivo, uno de los pilares del proceso de amparo es el acto invocado como lesivo de los derechos fundamentales protegidos por este proceso, el que debe ser identificado de manera correcta por el accionante al momento de presentar su demanda, el fundamento de la responsabilidad de las autoridades que componen el Estado no es otro que el Estado de Derecho y sus presupuestos, cuya finalidad última es proteger a los ciudadanos en sus derechos.
- En tal contexto, se admite que la infracción constitucional es una figura autónoma, de carácter fundamentalmente político, que forma parte de los mecanismos de control político que le corresponde ejercer al Congreso frente a los demás poderes del estado. Es, en consecuencia, independiente de los ilícitos penales que puedan cometer los funcionarios a los que se refiere el artículo 99° de la carta u otros que en el futuro sean incluidos en la lista. Atañe fundamentalmente a faltas políticas o contravenciones que no constituyen delitos y, en consecuencia, dan lugar a sanciones políticas antes que propiamente punitivas, pues, pretenden separar del cargo al funcionario que irrespete la Constitución y las leyes, alejarlo obligadamente de la vida pública y preservar al Estado y la confianza en que se funda su legitimidad de sus instituciones.
- En tal sentido, se puede concluir que no se acredita vulneración o amenaza de los derechos constitucionales invocados en la demanda de amparo, pues se trata en concreto del desarrollo de un procedimiento parlamentario, con actuaciones consideradas como previas, establecidas por la propia norma de la especialidad, es decir, todo se vino conduciendo dentro de un procedimiento regular que constituye la vía parlamentaria, hasta el informe final recabado y a la que se sometió todas las garantías del debido procedimiento parlamentario en consecuencia, en atención a todo lo expuesto y en aplicación de los artículos 7° numeral 1° y 2° del código Procesal Constitucional, deberá declararse la improcedencia de la presente demanda.

#### **4. De la Audiencia Única:**

La audiencia única fue programada para el día martes 05 de diciembre de 2023, habiéndose dispuesto que se realice en la modalidad virtual, a través del aplicativo *Google Meet*;

## **II.-PARTE CONSIDERATIVA:**

### **CONSIDERANDO:**

#### **❖ Cuestiones preliminares:**

#### **PRIMERO.-La finalidad del proceso de amparo.**

**1.1.** El artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 31307 -Nuevo Código Procesal Constitucional –, establece que son fines esenciales de los procesos constitucionales garantizar la vigencia efectiva de los derechos constitucionales reconocidos por la Constitución y los tratados de derechos humanos, así como los principios de supremacía de la Constitución y fuerza normativa.

**1.2.** En ese sentido, el proceso constitucional de amparo tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales frente a la vulneración o amenaza por cualquier particular, autoridad o funcionario estatal, con excepción de aquellos derechos que son protegidos por el habeas corpus (libertad individual y derechos conexos) y el habeas data (derecho de acceso a la información pública y derecho a la autodeterminación informativa); así ETO CRUZ señala que:

*“El amparo es un proceso constitucional **autónomo de tutela de urgencia de derechos fundamentales**, distintos a la libertad individual, **y cuyo fin es reponer a la persona en el ejercicio del derecho ius-fundamental amenazado o vulnerado** producto de «actos lesivos» perpetrados por alguna autoridad, funcionario o persona.”<sup>1</sup>(Resaltado y subrayado es nuestro).*

De tal forma, tenemos que el proceso de amparo tiene como finalidad reponer las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación de un derecho constitucional y procede ante la acción u omisión que amenace o vulnere los derechos protegidos por el artículo 44° del Nuevo Código Procesal Constitucional, de conformidad con lo prescrito por el artículo 1° del citado cuerpo normativo, que resulta reglamentario del artículo 200°, inciso 2), de la Constitución Política del Estado, siendo que, en el proceso de amparo no se declaran ni constituyen derechos constitucionales a favor de ninguna de las partes, ni se discuten cuestiones atinentes a la titularidad de estos, lo que sí sucede en los procesos ordinarios, sino que más bien el proceso de amparo tiene por finalidad restablecer el ejercicio de un derecho constitucional (finalidad restitutoria), si acaso resultó lesionado y siempre y cuando la lesión

---

<sup>1</sup> ETO CRUZ, Gerardo. *El proceso constitucional de amparo en la Constitución de 1993 y su desarrollo.* Documento obtenido en el enlace siguiente: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/viewFile/8952/9360>.

no se haya convertido en irreparable. En ese sentido, el proceso de amparo cumple una función *strictu sensu* restitutoria.

**SEGUNDO.- Con respecto a la interpretación de los derechos fundamentales.**

**2.1. La Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Estado, establece que:**

*“Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce **se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú.**”* (Resaltado y subrayado nuestro).

Sin duda, esta disposición es una regla de interpretación constitucional y de carácter imperativo para todos los casos donde se aplican e interpretan las normas relativas a los derechos y libertades que reconoce la Constitución, teniéndose en consideración no solamente la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sino los diversos tratados ratificados por el Perú, tanto en el sistema universal y regional de protección de los derechos humanos; más aún si **el artículo 55° de la Constitución Política del Estado**, señala que:

*“Los tratados celebrados por el Estado y en vigor **forman parte del derecho nacional.**”* (Resaltado y subrayado nuestro).

**2.2. Asimismo, el Tribunal Constitucional en la Sentencia 0217-2002- HC/TC (f.j.2) señaló que:**

*“De conformidad con la IV Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Estado, los derechos y libertades reconocidos en la Constitución **deben interpretarse de conformidad con los tratados internacionales en materia de derechos humanos** suscritos por el Estado Peruano. Tal interpretación, conforme con los tratados sobre derechos humanos, contiene, implícitamente, una adhesión a la interpretación que, de los mismos, hayan realizado los órganos supranacionales de protección de los atributos inherentes al ser humano y, en particular, el realizado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, guardián último de los derechos en la Región.”* (Resaltado y subrayado nuestro).

**TERCERO.-El Estado Constitucional de derecho y la democracia.**

**3.1. El artículo 43° de la Constitución Política del Estado<sup>2</sup>, dispone que la República del Perú no solamente es social, independiente, soberana, sino**

---

<sup>2</sup>El artículo 43° de la Constitución del Estado, señala que: *“La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible.”*

también democrática. En cuanto a que la República del Perú es un Estado Democrático, debe apreciarse desde sus dos dimensiones, una formal (vigencia), por las normas formales, sobre el quien y el cómo de las decisiones, que garantizan como igualdad en derechos políticos, la representatividad de las instituciones parlamentarias y el gobierno de las mayorías, y en su dimensión sustancial (validez) por las normas sustanciales sobre qué cosa se debe o no se debe decidir, las cuales se identifican con los derechos de libertad, que el Estado no debe violar y con los derechos sociales que este debe satisfacer, conforme señala Ferrajoli:

*“El primer tipo de normas que corresponde a la forma de las decisiones, está la base, no solo de la vigencia y la validez de las normas, sino también la dimensión “formal” de la democracia y del estado de derecho en sentido lato o débil. Mientras el segundo tipo de normas que corresponde a la sustancia o al contenido de las decisiones, está a la base no solo de la validez sustancial de las normas, sino también de la dimensión que podemos denominar “sustancial” de la democracia, es decir, del estado de derecho en sentido estricto fuerte (...) Ambas clases de reglas se encuentran en todas las constituciones. En la primera parte de las mismas se encuentran las normas sustanciales que se sanciona a través de los derechos fundamentales, los fines del ordenamiento. En las partes sucesivas se encuentran las normas formales que instituyen los órganos del Estado, en tanto instrumentos para la observancia de dichos derechos., Así el estado constitucional de derechos se configura como el instrumento constituido por el conjunto de estas normas”.<sup>3</sup>*

**3.2.** De acuerdo a ello, se infiere que la democracia va más allá de esas ideas de elecciones, procedimientos y resultados, o la intervención activa, efectiva y amplia de la ciudadanía en los asuntos públicos, o la deliberación razonada para coincidir o disentir acerca del origen de las formas de solución: significa también el respeto a un conjunto de derechos y principios constitucionales.

**3.3.** Siguiendo la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en la **Sentencia 0006-2019-CC/TC**, respecto a la separación de poderes, se ha establecido lo siguiente:

*(...) 26. Al respecto, este Tribunal ha señalado que la existencia de este sistema de equilibrio y de distribución de poderes, con todos los matices y correcciones que impone la sociedad actual, constituye, en su idea central, una exigencia ineludible en todo Estado Constitucional. La separación de estas tres funciones básicas del Estado, limitándose de modo recíproco, sin entorpecerse innecesariamente, constituye una garantía para los derechos constitucionalmente reconocidos e, idénticamente, para limitar el poder frente al absolutismo y la dictadura [Sentencia 0023-2003-AI/TC, fundamento 5].*  
*(...)*  
*28. Pero nuestro sistema de división de poderes tiene ciertas particularidades, que no son más que adaptaciones a nuestra propia realidad y*

---

<sup>3</sup>FERRAJOLI, Luigi. *Positivismo crítico y democracia constitucional*. Revista Insomnia N°6, abril 2002. Disponible en: <https://www.scielo.org.mx/pdf/is/n16/1405-0218-is-16-00007.pdf>

Corte Superior de Justicia de Lima  
Tercera Sala Constitucional  
Exp. N° 02850-2023-0-1801-SP-DC-03  
Materia: Proceso de amparo

necesidades. Como ha sido notado por este Tribunal, el principio de separación de poderes reconocido en el artículo 43 de la Constitución posee un contenido más amplio que aquel que asumía la separación del poder del Estado únicamente en poderes como el legislativo, ejecutivo y judicial. En efecto, la propia Constitución ha establecido la existencia de órganos constitucionales, así como de los gobiernos regionales y los gobiernos locales [Sentencia 0005-2007-P1/TC, fundamento 21].

(...)

31. En ese orden de ideas, este Tribunal **ha señalado que la separación de poderes que configura nuestra Constitución no es absoluta**, porque de la estructura y funciones de los Poderes del Estado regulados por ella también se desprende el principio de colaboración de poderes [Sentencia 0004-2004-CC/TC, fundamento 24]. Es decir, las relaciones entre **diferentes poderes contienen mecanismos de control y de colaboración**. Y el ejercicio de tales poderes tiene por fin principal la defensa de la persona humana y el respeto por su dignidad, conforme al artículo 1 de la Constitución.

32. En tal sentido, este Tribunal ha señalado, en el fundamento 56 de la Sentencia 0006-2018-PI/TC que, conforme a lo establecido en el artículo 43 de la Constitución, nuestra forma de gobierno tiene los siguientes rasgos de identidad:

*Principio de separación de poderes propiamente dicho: Hace referencia a la **autonomía funcional** y a las **diferentes competencias** que cada poder estatal (y también cada órgano constitucional autónomo) tiene, pero también a las **distintas funciones** (sociales y políticas) que cada uno cumple tendencialmente (tales como representar, legislar y fiscalizar en el caso del Legislativo, o de gobernar y hacer cumplir las leyes en el caso del Ejecutivo). Este principio, desde luego, conlleva a reconocer las eventuales tensiones que puedan surgir entre los poderes públicos.*

*Con base al principio de separación de poderes, es claro que nuestro modelo no aspira -a diferencia de lo que ocurre en un régimen parlamentario- a la confusión o subordinación entre los poderes, o a la asunción de que existe una suerte de un "primer poder" del Estado. Se reconoce la división de poderes y se prevén formas razonables para resolver o superar las diferencias entre ellos.*

*Principio de balance entre poderes: Se refiere a la existencia de mecanismos de coordinación (tales como la delegación de facultades, el respaldo a políticas de gobierno a través de la cuestión confianza, las coordinaciones o negociaciones políticas para la aprobación del presupuesto público, la reglamentación de las leyes, la iniciativa legislativa por parte del Poder Ejecutivo o los órganos constitucionales autónomos, etc.); **mecanismos de control recíproco** (control jurídico y jurídico-político entre los poderes y órganos constitucionales autónomos); y **mecanismos de equilibrio entre poderes** (respeto a la autonomía de los otros poderes y órganos constitucionales autónomos, regulación de las competencias y funciones ajenas sin desnaturalizarlas, debida asignación presupuestaria para los poderes estatales u órganos constitucionales autónomos, etc.).*

*Además de que no hay poderes subordinados, a lo cual se refería el principio anterior, el balance entre poderes permite destacar que en nuestro modelo constitucional los poderes públicos se conciben en una dinámica de equilibrio o contrapeso, lo cual exige reconocer y respetar los mecanismos de control constitucionalmente previstos.*



*Como corolario de lo anterior, se tiene que la regulación, el ejercicio e incluso la interpretación de los alcances de los mecanismos de coordinación, de control recíproco o de equilibrio entre poderes no pueden realizarse alterando o desnaturalizando el balance que ha buscado asegurar la Constitución, y que es parte medular de nuestro modelo.*

*Principio de cooperación: Conforme a este principio, las competencias y funciones de los poderes y órganos constitucionales autónomos deben estar orientadas al cumplimiento de los fines del Estado (artículo 44 de la Constitución), a la concreción del conjunto de bienes y valores constitucionales (pudiéndose mencionar, a modo de ejemplo, lo señalado en los artículos 1, 3, 38, 43 o 45 de la Constitución), y siempre teniendo como horizonte la defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad (artículo 1 de la Constitución).*

*De esta manera, entre los **poderes públicos resulta de aplicación el principio de “lealtad constitucional”, el cual, además del respeto a las competencias y funciones ajenas, orienta el comportamiento de los actores estatales hacia la consecución del bien común, que debe ser el fin último de la política (...)** (Resaltado en negrita nuestro).*

**3.4.** En igual sentido, el Tribunal Constitucional en la **Sentencia 4053-2007-HC/TC**, reafirmando el Estado Constitucional de Derecho, señaló:

*“Estado constitucional y Supremacía Normativa de la Constitución.*

*12. El Estado Constitucional de Derecho supone, entre otras cosas, abandonar la tesis según la cual la Constitución no era más que una mera norma política, esto es, una norma carente de contenido jurídico vinculante y compuesta únicamente por una serie de disposiciones orientadoras de la labor de los poderes públicos, para consolidar la doctrina conforme a la cual la Constitución es también una Norma Jurídica, es decir, una norma con contenido dispositivo capaz de vincular a todo poder (público o privado) y a la sociedad en su conjunto.*

*13. Bajo tal perspectiva, la supremacía normativa de la Constitución de 1993 se encuentra recogida en sus dos vertientes: tanto aquella objetiva, conforme a la cual la Constitución preside el ordenamiento jurídico (artículo 51°), como aquella subjetiva, en cuyo mérito ningún acto de los poderes públicos (artículo 45°) o de la colectividad en general (artículo 38°) puede vulnerarla válidamente. (Cfr. Exp. N° 05854-2005-AA/TC)”.*

En ese sentido, es posible afirmar que hay relaciones de colaboración y control, pero también ejercicio exclusivo de competencias y atribuciones. En relación con eso, algunas relaciones de colaboración se pueden ver en la aprobación de la ley, del presupuesto del Estado, entre otros. Por otro lado, constituyen expresiones de las relaciones de control las instituciones de control político que tiene el Parlamento sobre el Ejecutivo, tales como la interpelación y la censura ministerial, el juicio político y la vacancia presidencial por incapacidad moral permanente. Por su parte, competencias o atribuciones exclusivas son por ejemplo la de dirigir la política exterior en manos del presidente de la República (artículo 118°, inciso 11, de la Constitución) o ejercer el derecho de amnistía que compete al Congreso (artículo 102° inciso 6 de la Constitución); siendo ello



así, en el Estado constitucional contemporáneo, el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional, de acuerdo a nuestra Constitución, tienen una función de control del ejercicio del poder y de los actos privados. De ahí que, no sin resistencias, se haya asentado en nuestro país la doctrina de no existencia de zonas exentas de control.

**CUARTO.- Sobre la independencia y la autonomía Fiscal y del Ministerio Público.**

**4.1.** El **artículo 139° de la Constitución Política del Estado**, establece que

*“Son principios y derechos de la función jurisdiccional: (...) 2. La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional (...)”.* (Resaltado y subrayado es nuestro).

**4.2.** Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la **sentencia expedida en el caso Quintana Coello y otros vs. Ecuador**, del 23 de agosto del 2013, precisó que:

*“(...) [s]on elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; [...] y la separación e independencia de los poderes públicos”. La destitución de todos los miembros de la Corte Suprema de Justicia implicó una desestabilización del orden democrático existente en ese momento en Ecuador, por cuanto se dio una ruptura en la separación e independencia de los poderes públicos al realizarse un ataque a las tres Altas Cortes de Ecuador en ese momento. **Esta Corte resalta que la separación de poderes guarda una estrecha relación, no sólo con la consolidación del régimen democrático, sino además busca preservar las libertades y derechos humanos de los ciudadanos (...)**”.* (El resaltado en negrita es nuestro)

Este criterio jurisprudencial establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos resulta aplicable *mutatis mutandis* a los miembros del Ministerio Público, en virtud de lo establecido en **el artículo 158° de la Constitución Política del Perú**, que a la letra prevé:

*El Ministerio Público es autónomo. El Fiscal de la Nación lo preside. Es elegido por la Junta de Fiscales Supremos. El cargo de Fiscal de la Nación dura tres años, y es prorrogable, por reelección, sólo por otros dos. Los miembros del Ministerio Público **tienen los mismos derechos y prerrogativas y están sujetos a las mismas obligaciones que los del Poder Judicial en la categoría respectiva.** Les afectan las mismas incompatibilidades. Su nombramiento está sujeto a requisitos y procedimientos idénticos a los de los miembros del Poder Judicial en su respectiva categoría.* (el resaltado en negrita es nuestro)

**4.3.** La independencia como atributo y garantía, no solamente constituye un factor clave de la consolidación de la democracia en un Estado, sino también en

la calidad de un Sistema de Justicia. El Colegiado considera que, es pacífico sostener que la independencia como concepto, es referencial e instrumental, percibiéndola como la ausencia de vínculos de sujeción a otros poderes u órgano del Estado o al interior de la organización misma, para lograr de esta manera una actuación imparcial y con arreglo a la Constitución y la Ley; de lo que se desprende que la independencia tiene dos facetas: institucional (externa) y personal (interna). En lo que concierne a la presente controversia constitucional es de remitirse a la primera.

**4.4.** Conforme la Constitución Política del Perú, en nuestro sistema político se ha instituido organismos autónomos que no dependen de ninguno de los poderes del Estado, como es el caso del Ministerio Público, diseñado con la finalidad no solo de distribución de una mayor eficiencia del Estado sino también de salvaguarda del estado de derecho en un sistema de pesos y contrapesos que generan limitaciones mutuas, pero dentro de un sistema unitario, en el que conviven diversos entes (poderes del Estado y organismos autónomos todos ellos igualmente independientes y autónomos en cuanto a los asuntos propios de su competencia); cuya naturaleza se encuentra constituida por los siguientes elementos: necesidad, posición de paridad e independencia respecto de otros órganos estatales. Con respecto a este último elemento, tal vez su rasgo más resaltante es *“que un órgano constitucional para ser tal debe tener, por mandato constitucional, autonomía e independencia, de modo tal que no sea un órgano “autárquico” ni tampoco un órgano subordinado a los demás órganos constitucionales e inclusive a los poderes del Estado”*.<sup>4</sup>

De tal forma, su posicionamiento emana de la Constitución Política del Estado, por lo que, en asuntos de su competencia mantiene una supremacía frente a los demás poderes u organismos y sus relaciones se dan en un marco de colaboración o autolimitación mutua. Donde existe separación y distribución de funciones claramente preestablecidas.

Tal autonomía no supone autarquía funcional, pues, conforme lo ha aclarado el Tribunal Constitucional, *“no porque un organismo sea autónomo deja de pertenecer al Estado, pues sigue dentro de él y, como tal, no puede apartarse del esquema jurídico y político que le sirve de fundamento a éste y, por supuesto, a aquél”*<sup>5</sup>.

**4.5.** ¿Qué significa la autonomía del Ministerio Público?, al respecto, la Constitución Política del Perú, contempla lo siguiente:

**“Artículo 158.** *El Ministerio Público es autónomo. El Fiscal de la Nación lo preside. Es elegido por la Junta de Fiscales Supremos. El cargo de Fiscal de la*

<sup>4</sup> Sentencia 0029-2008-AI/TC, fundamentos 4 a 6.

<sup>5</sup> Sentencia 0016-2003-AI/TC, fundamento 4.

*Nación dura tres años, y es prorrogable, por reelección, sólo por otros dos. Los miembros del Ministerio Público tienen los mismos derechos y prerrogativas y están sujetos a las mismas obligaciones que los del Poder Judicial en la categoría respectiva. Les afectan las mismas incompatibilidades. Su nombramiento está sujeto a requisitos y procedimientos idénticos a los de los miembros del Poder Judicial en su respectiva categoría”.*

**4.6.** En el mismo sentido, la **Ley Orgánica del Ministerio Público, en su artículo 1°** dispone que:

*“Es el organismo autónomo del Estado que tiene como funciones principales la defensa de la legalidad, los derechos ciudadanos y los intereses públicos, la representación de la sociedad en juicio, para los efectos de defender a la familia, a los menores e incapaces y el interés social, así como para velar por la moral pública; la persecución del delito y la reparación civil. También velará por la prevención del delito dentro de las limitaciones que resultan de la presente ley y por la independencia de los órganos judiciales y la recta administración y las demás que le señalan la Constitución Política del Perú y el ordenamiento jurídico de la Nación”.*

En cuanto a su condición de órgano constitucional autónomo, el Tribunal Constitucional ha señalado:

*“Dentro del marco del principio de división de poderes se garantiza la independencia y autonomía de los órganos del Estado”, lo que “sin embargo, no significa en modo alguno que dichos órganos actúan de manera aislada y como compartimentos estancos; sino que exige también el control y balance (check and balance) entre los órganos del Estado.” (Sentencia recaída en el Expediente 03760-2004-AA/TC).*

Conceptos que debemos tener presente en los términos desarrollados, doctrinarios y jurisprudenciales que se exponen líneas arriba.

**4.7.** El ser autónomo, establece que se rige por su Ley Orgánica y reglamento normativo; sin embargo, dentro de un Estado Unitario, ello no significa que se considere como una isla autárquica, pues como reitera el Tribunal Constitucional:

*“[...] no porque un organismo sea autónomo deja de pertenecer al Estado, pues sigue dentro de él y, como tal, no puede apartarse del esquema jurídico y político que le sirve de fundamento a éste y, por supuesto, a aquél.” (Sentencia recaída en el Expediente 0007-2001-AI/TC, 2003, fundamento 6).*

El mismo Tribunal concluye que:

*“[...] no debe confundirse autonomía con autarquía, pues desde el mismo momento en que el ordenamiento constitucional lo establece, su desarrollo debe realizarse respetando a ese ordenamiento jurídico. Ello permite concluir que la autonomía no supone una autarquía funcional, o que alguna de sus competencias pueda desvincularse total o parcialmente del sistema político.” (Sentencia recaída en el Expediente 0010-2003-AI/TC, 2004, fundamento 5).*

**4.8.** Por tanto, los Fiscales gozan de autonomía funcional y pueden actuar con independencia, tal como lo establece el artículo 5° de la Ley Orgánica del Ministerio Público, precisado en la **Sentencia 01536-2018-PHC/TC LIMA**, cuando refiere lo siguiente:

*“4. (...) Los Fiscales actúan independientemente en el ejercicio de sus atribuciones, las que desempeñarán según su propio criterio y en la forma que **estimen más arreglada a los fines de su institución**. Siendo un cuerpo jerárquicamente organizado deben sujetarse a las instrucciones que pudieren impartirles sus superiores.”* (Resaltado nuestro)

Igualmente, en la **Sentencia 01642-2020-PA/TC**:

*“(...) 8. En ese sentido, al Ministerio Público, en tanto órgano constitucionalmente constituido, le es exigible que el desarrollo de sus actividades esté desplegado dentro de los mandatos normativos impuestos por la Constitución. Siendo justamente ello lo que le permite al Tribunal ejercer un control estrictamente constitucional, más no funcional, de su actividad, habiendo en su momento señalado que la actividad del Ministerio Público se encuentra ordenada por el principio de interdicción de la arbitrariedad que se alza como un límite a la facultad discrecional que la propia Constitución le ha otorgado.*

*9. Al respecto, si bien la Constitución, en su artículo 138°, **reconoce al Ministerio Público como un órgano autónomo, es obvio que tal autonomía sólo puede tener su correlato en la realidad si es que se garantiza también su independencia. Tal independencia y autonomía, por tanto, deben ser entendidas desde dos perspectivas. En primer lugar, considerando al Ministerio Público como un órgano constitucional independiente frente a las injerencias que pudieran provenir de los demás poderes y órganos del Estado, así como de los poderes privados. En segundo lugar, su autonomía ha de ser entendida en relación con cada uno de los fiscales en tanto representantes de su institución**, cual quiera que sea su grado en razón de las facultades previstas y delimitadas en la Constitución y en la ley.*

*10. En este supuesto, los fiscales, individualmente considerados y cualquiera que sea su categoría dentro de la estructura organizativa del Ministerio Público gozan de autonomía externa, es decir, en relación con los demás poderes y órganos constitucionales del Estado. Pero también es necesario que se reconozca su autonomía interna, lo cual implica que las funciones que desempeñan conforme a Derecho, han de realizarse dentro de un marco exento de intervenciones ilegítimas de parte de otros funcionarios o particulares, e incluso de fiscales de mayor jerarquía. (El resaltado en negrita y subrayado es nuestro)*

**4.9.** Entonces, conforme a lo preceptuado por el Tribunal Constitucional, se vulnera la autonomía e independencia del Ministerio Público si existiera injerencia de otro órgano del estado, es decir, que oriente o imponga un hacer o no hacer, ordene investigar o no investigar, en determinado sentido, en un determinado asunto.

**4.10.** Ahora bien, según lo previsto en el **artículo 159° inciso 4) de la Constitución**, se establece que corresponde al Ministerio Público

*Conducir desde su inicio la investigación del delito. Con tal propósito, la Policía Nacional está obligada a cumplir los mandatos del Ministerio Público en el ámbito de su función.*

Mientras que el **inciso 5) del mismo artículo 159°** señala que el Ministerio Público ejerce la acción penal de oficio o a petición de parte; ello, aunado a lo antes razonado, podemos establecer válidamente que el Fiscal es independiente al momento de conducir la investigación del delito, que debe realizar desde el inicio de la misma.

**4.11.** Además, en lo que corresponde al Fiscal de la Nación, según lo previsto en La Ley N° 27399, artículo 1°, se indica que, éste **puede realizar investigaciones preliminares al procedimiento de acusación constitucional** por la presunta comisión de delitos de función atribuidos a funcionarios del Estado comprendidos en el artículo 99° de la Constitución<sup>6</sup>.

Concordado con lo dispuesto en el artículo 158° de la Constitución y lo desarrollado en el artículo 5° la **LOMP**, respetando la independencia en sus funciones del Fiscal de la Nación, **se establece un margen de discrecionalidad**.

**4.12.** El poder de dirección de la investigación por el Fiscal responde al principio de autoridad cuya conceptualización dependerá del tipo de investigación que se diseña conforme a las normas procesales penales; así tenemos que **la Constitución le confiere poder al Fiscal para la conducción de la investigación, mientras que los deberes se encuentran establecidos en las normas infra constitucionales**, como son la Ley Orgánica del Ministerio Público y el Nuevo Código procesal.

#### **QUINTO.- El Acto Parlamentario.**

**5.1.** Bernalés Ballesteros<sup>7</sup>, define al Parlamento como el órgano del Estado mediante el cual se realiza la expresión total de la soberanía del pueblo, ya que

<sup>6</sup> **Ley N° 27399**, Artículo 1.- Titular de la investigación preliminar.

*El Fiscal de la Nación puede realizar investigaciones preliminares al procedimiento de acusación constitucional por la presunta comisión de delitos de función atribuidos a funcionarios del Estado comprendidos en el Artículo 99 de la Constitución. El plazo de la investigación preliminar no excederá de 60 (sesenta) días naturales. En caso de encontrar evidencias o indicios razonables de la comisión de los delitos a que se refiere el párrafo precedente, el Fiscal de la Nación formula la denuncia constitucional correspondiente, adjuntando copia autenticada de los actuados en dicha investigación.*

<sup>7</sup> BERNALES BALLESTEROS, Enrique. *Parlamento y Ciudadanía Problemas y Alternativas*. SERIE: DEMOCRACIA N° 3. Pág. 25/28.

esta se refleja en la elección democrática de sus gobernantes, asimismo se evidencia el pluralismo correspondiente a esa base social, adquiriendo así la legitimidad respecto a su origen. También se encarna el denominado poder constituido, el mismo que tiene las siguientes funciones principales: emisión de la normativa según los procedimientos constitucionales, inspeccionar el ejercicio del poder, supervisar al Poder Ejecutivo y tener el ejercicio de la representación política. Siendo su naturaleza política.

**5.2.** En esa línea, Delgado-Guembes<sup>8</sup>, al aproximarse a la noción de acto parlamentario, considera que constituye una manifestación regular o discrecional de voluntad política con carácter o naturaleza representativa, en el ámbito de la facultad parlamentaria constitucionalmente reconocida; o como textualmente indica:

*“(...) cabe concepcionar el acto parlamentario como una expresión o manifestación de voluntad política cuya forma puede ser oral escrita o gestual y tener carácter expreso o presunto. Puede ser realizada por órganos, autoridades parlamentarias o sujetos procesalmente reconocidos en los procesos parlamentarios. Esta manifestación se realiza con el propósito típico o abstracto de hacer efectivas las funciones de representación ante el Congreso.*

*Pero esas manifestaciones de voluntad deben realizarse y ajustarse al amparo de las competencias reconocidas por las normas constitucionales y parlamentarias vigentes (...) Están excluidos del ámbito que disciplina el acto parlamentario los sucesos intrascendentes entre los fenómenos que tiene lugar en el parlamento y las expresiones y decisiones que los sujetos capaces de participar y decidir en los procesos corporativos expresan y toman sobre las cuales no existen relevancia parlamentaria (...)”.*

**5.3. Dentro de los procedimientos parlamentarios tenemos la acusación constitucional**, procedimiento parlamentario especial, cuyo objetivo es establecer las ocasionales obligaciones en las que pueda haber participado un alto funcionario acusado por haber cometido delitos en la realización de la función ejercida o la falta constitucional en que hubiera incidido mientras se cumplían las actividades en uno de los puestos<sup>9</sup>.

#### **5.4. Naturaleza y efectos de la acusación constitucional.**

Sobre la naturaleza de la acusación constitucional, esta se fundamenta en ser una competencia establecida por la propia Constitución, con un procedimiento especial regulado, debiéndose precisar –como señala Delgado Guembes<sup>10</sup>- que el proceso de acusación constitucional es la clase y los procesos de antejuicio y de

---

<sup>8</sup> DELGADO-GUEMBES, Cesar. *Nociones básicas de acto parlamentario. En Derecho Parlamentario*. Instituto de Gobierno de la Universidad San Martín de Porres, Lima, 2009, Pag.364. Disponible en: <https://cdelgadoguembes.com/teoria-del-acto-parlamentario-peru/>

<sup>9</sup> DELGADO-GUEMBES, César. *Manual del Parlamento*. Lima. 2012. Pág. 483

<sup>10</sup> DELGADO-GUEMBES, César. Ob.cit. 2012. Pág. 480



juicio político son las clases, siendo estos, básicamente, medios de verificación de la **moralidad pública**:

*“Es la fiscalización acerca del ejercicio y comportamiento de los funcionarios públicos a la luz de la Constitución y la ley. El tema en el que se centra el antejuicio y el juicio político es resolver si es o no constitucional penalmente condenable el comportamiento funcional de uno de los altos funcionarios públicos que indica la Constitución”.<sup>11</sup>*

**5.5.** De otro lado, en la resolución recaída en la **Sentencia 04968-2014-PHC/TC**, se precisó que el artículo 5° del Reglamento del Congreso **establece que la función de control político comprende, entre otras cuestiones:**

*“21. (...) **la realización de actos e investigaciones y la aprobación de acuerdos sobre la conducta política del Gobierno**, los actos de la administración y de las autoridades del Estado”. Es decir, hay una asociación entre las investigaciones congresales y el propósito de velar por el regular tratamiento de la cosa pública’. Así, bajo una interpretación sistemática, puede agregarse que, en general, **los asuntos relacionados con el resguardo de la debida gestión estatal son de interés público, y por tanto, pueden ser objeto de investigación por el Congreso de la República**”. [El resaltado en negrita es nuestro]*

**5.6.** En el mismo sentido, en el Pleno Jurisdiccional recaído en la **Sentencia 0003-2022-PCC/TC**, de fecha 23 de febrero de 2023, el Tribunal Constitucional expresó lo siguiente:

*“(...) 24. En ese orden de ideas, es **el Congreso de la República parte de la tríada imprescindible del poder estatal**, en tanto **órgano que expresa la representación popular y ejerce la competencia legislativa y de control**, lo que exige un conjunto de previsiones que eviten su descomposición como resultado precisamente de su carácter deliberativo, y por los intereses externos que surgen cotidianamente como resultado del desarrollo de sus funciones. Pero, por otro lado, siendo detentadores que emergen del pueblo a la luz de un modelo igualitario (en una difícil construcción a través de los partidos políticos), **no encuentra justificación el uso de prerrogativas más allá de las necesarias para preservar la institucionalidad del modelo democrático, ni tampoco el que todos los actos de poder que ejerzan no estén sujetos a control constitucional**”. [El resaltado en negrita es nuestro]*

## **SEXTO.-El acto parlamentario discrecional.**

**6.1.** La discrecionalidad, es entendida como el margen de libertad para apreciar la oportunidad o conveniencia de una acción dentro de ciertos límites discrecionales (potestativos). Sin embargo, es de precisar que, **no existen actos**

---

<sup>11</sup>LOZANO PERALTA, Raúl. *Antejuicio y juicio Político en el Perú*. Fondo Editorial UPAO. 2019.  
Página 23 de 67

**discrecionales, ni un acto administrativo, discrecional en su totalidad.** *“Puede ser más o menos discrecional por su contenido y la valoración de los motivos en que se funda, jamás lo podrá ser por la existencia de los motivos, por la calificación jurídica de los mismos, ni por la finalidad que informa el acto”*<sup>12</sup>. De tal forma, **la discrecionalidad no es sinónimo de arbitrariedad.** Al contralor jurisdiccional le incumbe verificar, no la oportunidad o la conveniencia de los actos dictados por la administración estatal, en el ejercicio de su discrecionalidad, sino si la administración no ha desbordado los límites de su competencia discrecional. Este control pues, es de juridicidad y nunca de oportunidad o conveniencia.<sup>13</sup>

**6.2.** En ese sentido, el Tribunal Constitucional en la **Sentencia 0090-2004-AA/TC** (fj.11), estableció que:

*“(...) la discrecionalidad opera cuando el ordenamiento jurídico atribuye a algún órgano competencia para apreciar, en un supuesto dado, lo que sea de interés público. Como lo manifiesta el mismo Sainz Moreno, **“en el interés público se encuentra el núcleo de la discrecionalidad administrativa (...) y la esencia, pues, de toda actividad discrecional la constituye la apreciación singular del interés público realizada conforme a los criterios marcados por la legislación”.** Es decir, la discrecionalidad existe para que la Administración pueda apreciar lo que realmente conviene o perjudica al interés público; esto es, para que pueda tomar su decisión librada de un detallado condicionamiento previo y sometida sólo al examen de las circunstancias relevantes que concurran en cada caso.*

*Al respecto, Juan Igartua Salaverría, citando a Eduardo García de Enterría, [“Principio de legalidad, conceptos indeterminados y discrecionalidad administrativa”, Revista española de Derecho Administrativo, disco compacto, Madrid, Civitas Ediciones, Revista N.º 092, octubre - diciembre de 1996], precisa que **“la Administración, está obligada a justificar las razones que imponen la decisión en el sentido del interés público de una manera concreta y específica y no con una mera afirmación o invocación abstracta”.***

*Por ello, para Igartua Salaverría, las decisiones de la Administración no gozan de presunción alguna, y no basta que se expresen en formas típicas reiterativas. Al contrario, **el ejercicio de una potestad discrecional debe acompañarse de una motivación que muestre puntualmente el nexo***

---

<sup>12</sup> PRAT, Julio. *De la recurribilidad de los actos discrecionales.* Revista UCR. <https://revistas.ucr.ac.cr/article/download>

<sup>13</sup> Sobre la discrecionalidad, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el EXP. 0090-2004-AA/TC: *Fundamento 9. La discrecionalidad tiene su justificación en el propio Estado de Derecho, puesto que atañe a los elementos de oportunidad, conveniencia, necesidad o utilidad; amén de las valoraciones técnicas que concurren en una gran parte de las actuaciones de la administración estatal. De conformidad con los mandatos de la Constitución o la ley, la discrecionalidad está sujeta a los grados de arbitrio concedidos, los cuales pueden ser mayor, intermedio o menor.*



***coherente entre el medio adoptado y el interés general circunscrito al que apunta (...)***. (El resaltado en negrita es nuestro)

**6.3. En cuanto a la naturaleza del acto parlamentario**, al implicar el procedimiento del juicio político la destitución e inhabilitación del servidor público, existe vinculación con aspectos de índole administrativo puesto que también influye la calidad de funcionario público del acusado y se caracteriza por su discrecionalidad en símil respecto al acto administrativo, que podríamos, siguiendo el derecho comparado<sup>14</sup>, entender como de naturaleza político administrativo o ético administrativo al involucrar la destitución e inhabilitación del servidor público.

**6.4.** Por su parte, la Defensoría del Pueblo en el informe de Adjuntía **“Responsabilidad Constitucional del Presidente de la República”**, ha señalado que:

*“En suma, la **infracción constitucional exige la configuración de un dolo “inconstitucional”, esto es, la intención manifiesta del alto funcionario de transgredir los mandatos de la Constitución.** El carácter “manifiesto” de la conducta se podrá verificar a partir del incumplimiento de un mandato expresamente previsto en el texto constitucional o cuando el funcionario desatiende los parámetros constitucionales expresamente advertidos por las instituciones garantes de la Constitución, el Tribunal Constitucional y la Defensoría del Pueblo<sup>15</sup>.* (El resaltado en negrita es nuestro)

**SÉPTIMO.- El control de los actos parlamentarios. La denominada “political question”.**

**7.1.** En principio, el Tribunal Constitucional como máximo intérprete de la Constitución Política del Estado, en aras de fortalecer la justicia constitucional y la fuerza normativa de esta norma fundamental, desarrolló la doctrina de que **no existen zonas exentas de control constitucional**; así, en la **Sentencia 5854-2005-AA/TC** (fj.3),y como en reiterada jurisprudencia, precisó que:

*“(…) El tránsito del Estado Legal de Derecho al Estado Constitucional de Derecho supuso, entre otras cosas, **abandonar la tesis según la cual la Constitución no era más que una mera norma política, esto es, una norma carente de contenido jurídico vinculante y compuesta únicamente por una serie de disposiciones orientadoras de la labor de los poderes públicos, para consolidar la doctrina conforme a la cual la Constitución es también una Norma Jurídica, es decir, una norma con contenido dispositivo***

<sup>14</sup> LOZANO PERALTA, Raúl. Ob. cit. Pág. 50.

<sup>15</sup><https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2022/05/Informe-de-Adjunti%CC%81a-n.%C2%B0-03-2022-AAC-Responsabilidad-constitucional-del-presidente-de-la-Repu%CC%81blica.pdf>

**capaz de vincular a todo poder (público o privado) y a la sociedad en su conjunto**". (El resaltado y subrayado es nuestro).

Y, sobre la cual, Castillo Córdova<sup>16</sup> reconociendo su importancia, indica que:

**"El Tribunal Constitucional ha dado un paso importante en la línea de consolidar el mandato por el cual la Constitución *siendo una realidad plenamente normativa en la que se reconoce que los derechos fundamentales son el fin de la sociedad y del Estado, proscribire la existencia de ámbitos exentos de vinculación a la Constitución y, consecuentemente, exentos del control de constitucionalidad*"**. (El resaltado y subrayado es nuestro).

**7.2.** Es innegable la existencia y vigencia de la denominada doctrina de los "actos políticos no justiciables" o denominada "political questions doctrine", por la cual algunos actos emitidos por el Congreso de la República no pueden ser judicializados; es decir, no pueden ser materia de control judicial o constitucional y que en versión de Linares Quintana<sup>17</sup>:

**"(...) el Poder Judicial carece de competencia para conocer de las cuestiones políticas, cuyo carácter es ajeno a la esencia de la función jurisdiccional; por lo que su dilucidación está exclusivamente atribuida a los Poderes políticos: Legislativo, y Ejecutivo"**. (El resaltado y subrayado es nuestro).

**7.3.** La justificación de esta doctrina obedece a la versión que, en la práctica, los Jueces, cuando intervienen en cuestiones parlamentarias, asumen actuaciones políticas más que jurisdiccionales, originándose de esta manera la denominada "judicialización de la política"; esta intervención ya no se justifica en la afectación de un derecho fundamental sino en la actuación legislativa, trastocándose competencias constitucionales.

En efecto, no se puede desconocer que la Constitución Política del Estado tiene establecido un sistema de frenos y contrapesos o equilibrio de los poderes; lo que debe ser entendido, siguiendo a Díaz Colchado<sup>18</sup>, como un sistema complejo y equilibrado de frenos y contrapesos, que lleva a un sistema de separación (con competencias exclusivas), colaboración (con competencias compartidas) y control entre poderes públicos y organismos constitucionales autónomos; ejemplificando, hay poderes públicos que ejercen su función de forma exclusiva, como el Parlamento (Congreso de la República) que puede realizar

<sup>16</sup> CASTILLO CORDOVA, Luis. *La inexistencia de ámbitos exentos de vinculación a la constitución*. Repositorio Institucional PIRHUA-U. de Piura, 2007, pág. 28. Disponible en: <https://pirhua.udep.edu.pe/backend/api/core/bitstreams/13307138-0510-47e3-84c8-1f825cb10910/content>.

<sup>17</sup> LINARES QUINTANA, Segundo. *Tratado de Interpretación Constitucional*. Lexis Nexis, Buenos Aires, 2007. Pág. 565.

<sup>18</sup> DIAZ COLCHADO, Juan Carlos. *Análisis sobre el equilibrio de poderes en el Perú. Reflexiones a partir de la sentencia 74/2023 del Tribunal Constitucional*. Artículo publicado el 14 de Marzo del 2023, por el Instituto de Democracia y Derechos Humanos (IDEHPUC). Disponible en: [dehpucp.pucp.edu.pe/analisis1/analisis-sobre-el-equilibrio-de-poderes-en-el-peru-reflexiones-a-partir-de-la-sentencia-74-2023-del-tribunal-constitucional/](https://dehpucp.pucp.edu.pe/analisis1/analisis-sobre-el-equilibrio-de-poderes-en-el-peru-reflexiones-a-partir-de-la-sentencia-74-2023-del-tribunal-constitucional/).

investigaciones sobre hechos de interés público de forma exclusiva, pero en otras debe colaborar con el Poder Ejecutivo, como en el procedimiento para aprobar leyes, donde el Parlamento (Congreso de la República) formula la ley, pero el Ejecutivo la promulga y publica en el Diario Oficial El Peruano; así como también hay relaciones de control, cuando los actos del Ejecutivo, del Congreso de la República y de los organismos constitucionales autónomos están sometidos al control judicial, ya sea del Tribunal Constitucional o del Poder Judicial, a través de las competencias y mecanismos procesales que para tal fin han establecido la Constitución y las Leyes.

**7.4.** En la línea que venimos exponiendo, debemos señalar que, en los Estados democráticos, como el nuestro, es evidente los conflictos y tensiones que se suscitan en el ámbito del poder político y el derecho en general, lo que nos lleva a determinar lo que establece la Constitución y la jurisprudencia constitucional en el tema que nos aborda para resolver la presente causa.

Este es el caso del antejuicio y juicio político contemplado en los artículos 99° y 100° de la Constitución Política de 1993, que se nos torna a veces polémica en situaciones concretas para establecer y evaluar una falta de índole política.

Sin embargo, conforme a nuestro sistema, **las disposiciones constitucionales prevalecen sobre todo el ordenamiento jurídico, siendo el Tribunal Constitucional el máximo intérprete de la Constitución**, por ende, seguiremos esta línea argumentativa relacionada con el control político ejercido no solo por lo establecido en doctrina sino, sobre todo, en la línea jurisprudencial de dicho órgano constitucional.

En definitiva, al Juez Constitucional le corresponde delimitar y precisar el ámbito de cuestión política, bajo una “combinación” de interpretación constitucional y discrecionalidad judicial, y el Colegiado considera, que **esta labor debe ser ponderada y sin afectar cualquier control de constitucionalidad**. En esta labor, es posible distinguir dos aspectos, uno justiciable y otro no justiciable; así, Pedernera Allende<sup>19</sup>, citando a Jorge Bianchi, sostiene que:

*“(.) Para Bianchi, **las cuestiones políticas presentan dos aspectos: uno no justiciable y otro justiciable**. El primero se refiere **“a lo que han decidido el Congreso o el Presidente dentro del ámbito de sus facultades propias, los motivos que han tenido para fijar una determinada política, o para elegir entre varias opciones, todas igualmente válidas, y la oportunidad***

---

<sup>19</sup> PEDERNERA ALLENDE, Matías. “Los fundamentos de las “cuestiones políticas no justiciables”. Un análisis desde la teoría y la práctica constitucional. Revista de la Universidad Nacional de Córdoba, Disponible en: /Users/pjudicial/Downloads/Los+fundamentos+de+las+\_cuestiones+políticas+no+justiciables\_.docx.pdf  
Página 27 de 67

*y conveniencia de todo ello”. El segundo aspecto aparece “cuando con motivo de la aplicación concreta de una de esas decisiones se produce la afectación de un derecho subjetivo. Lo que se juzga aquí ya no es la decisión general en sí, sino la forma en que ésta impacta en la esfera de un individuo o de varios. Y ello, naturalmente, puede producir un caso judicial (...)”. (El resaltado y subrayado es nuestro)*

7.5. Entonces, más allá de todo lo anterior, actualmente es aceptable distinguir los **casos en que sí es posible recurrir a los mecanismos de tutela constitucional, cuando un acto parlamentario produzca efectos externos que afectan o intervienen de manera directa un derecho fundamental**. Incluso, para el Tribunal Constitucional el tema no es nuevo, ya que en la sentencia descrita en el párrafo anterior (f.j. 41) **también invocó que este criterio es doctrina constitucional a raíz de la publicación de la Sentencia 00156-2012-PHC/TC (denominado caso Tineo Cabrera)**, que es desde cuando se empezó a difundir-como condición sustantiva-, la idea de la exigibilidad del debido proceso **en la tramitación de los procedimientos y en la adopción de los acuerdos parlamentarios**; de esta forma agrega textualmente (f.j. 42) lo siguiente:

*“(...) Al respecto, si bien el debido proceso es un derecho y garantía que informa todo el ordenamiento jurídico, **una extensión del debido proceso judicial a los actos parlamentarios requiere una adecuada valoración de intensidad y creación del acto. En otras palabras, si el acto parlamentario incide directamente en la afectación de un derecho fundamental, entonces el control judicial del acto político es plenamente válido; pero si se trata de un acto político puro, entonces el debido proceso no tiene los mismos alcances, matices e intensidad judiciales, siendo solo admisibles como control de forma, pero no de fondo (...)”**. (El resaltado en negrita y subrayado es nuestro).*

7.6. De igual modo, en la **Sentencia 358-2013-PA/TC** (f.j. 8), dejó establecido que:

*“(...) **Así como no existen islas al control constitucional, tampoco es posible sostener que existan escenarios que se puedan desconocer, sin mayor justificación, las garantías mínimas del debido proceso, en tanto ello supone aseverar, con el mismo énfasis, que la Constitución ha perdido su condición de norma jurídica, para volver a ser una mera carta política referencial, incapaz de vincular al Congreso de la República, al privilegiarse la majestad de los poderes públicos frente a los derechos fundamentales de la persona. Empero, esto último se encuentra reñido con la lógica del actual Estado Constitucional y, obviamente, no es compartido por este Tribunal Constitucional.**” (Resaltado en negrita es nuestro).*

Y, recientemente, en la **Sentencia 04044-2022-PHC/TC** (fj. 20) corroborando esa línea de tutela, precisó que:

*“(…) Ciertamente este Tribunal aprecia, que en ejercicio de sus atribuciones y competencias que la Constitución le asigna, **el Congreso de la República cuenta con un margen de actuación y decisión. Sin embargo, en el esquema de las modernas democracias constitucionales ello no puede suponer una abdicación total del control que, en el marco de un proceso de tutela de derechos, se pueda efectuar si es que se advirtiera que alguna conducta parlamentaria ocasiona la vulneración de algún derecho constitucional** (...).”* (El resaltado en negrita y subrayado es nuestro).

**7.7.** Aclarando más sobre las zonas exentas de control constitucional. Sobre las “*political question*”, traducidas como “cuestiones políticas”, a decir de García Belaunde<sup>20</sup>, más exacto sería llamarlas “cuestiones no justiciables”, en el entendido que hay ciertos casos en que hay una deferencia a favor del legislador y “*se declina la participación judicial en un determinado asunto*” en virtud de una atribución que se señala propia de otro órgano. Señala el mismo García Belaunde que si existen zonas ausentes de control, para lo cual, lo primero es ver qué dice la Constitución y lo segundo es ver si de por medio se afectan derechos fundamentales; en ese mismo sentido, el Tribunal Constitucional en la **Sentencia 0003-2022-CC/TC**, señaló que:

*“(…) 36. En ese esquema conceptual, pretender imponer como idea infalible en el sistema peruano que “no existen zonas exentas de control constitucional”, en puridad, no se sostiene ni puede entenderse cabalmente en un sistema de frenos y contrapesos, es decir, de límites. Todos los órganos ejercen actos discrecionales y no discrecionales, conforme al cuadro de poderes.*

*37. **Lo que debe quedar claramente definido es la escisión entre la política del derecho y el derecho de la política.** Por ejemplo, la censura ministerial, el veto legislativo, la investidura del gabinete son actos de interna corporis de corte discrecional, que, por ende, no se encuentran sujetos a control judicial. Ello hace patente que, en el ejercicio del poder, Parlamento y Gobierno no están sujetos a control judicial.*

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

---

<sup>20</sup> GARCIA BEALUNDE, Domingo. *El amparismo desenfrenado de los jueces: entre la distorsión y la ineptitud*. Gaceta constitucional. Tomo 185/mayo 2023. Pág. 34.

Corte Superior de Justicia de Lima  
Tercera Sala Constitucional  
Exp. N° 02850-2023-0-1801-SP-DC-03  
Materia: Proceso de amparo

39. En efecto, como recuerda Punset, siguiendo la jurisprudencia española, el principio de autonomía parlamentaria dota al Poder Legislativo de una esfera de decisión propia que únicamente puede ser sometida a la fiscalización del Tribunal Constitucional “en la medida en que, por un acto de la Cámara, se apliquen de manera desigual las normas que rigen en su vida interior (art. 23.2 CE), o cuando el mismo resulte una lesión de la función representativa constitucionalmente encomendada a los parlamentarios que pueda repercutir en el derecho a la participación política de sus representados (art. 23.2 CE en relación con su párrafo primero). Solo cuando esto ocurre, lo interno (interna corporis acta) produce efecto externo y lo estrictamente parlamentario adquiere relevancia constitucional. En todo lo demás, el estatuto jurídico de los parlamentarios se configura “con arreglo a lo dispuesto en las leyes” (art. 32.2 CE), esto es, según la regulación jurídica que la propia cámara aprueba en el ejercicio de su facultad”

40. Ciertamente, ello impele distinguir los casos en los que será posible interponer un mecanismo de tutela, siempre y cuando un acto legislativo produzca efectos externos que terminen por afectar el estatus ciudadano. En ese sentido, este Tribunal considera que sólo determinados actos del legislativo son judicializables; estos son: 1) el Antejudio, por su carácter político-jurisdiccional, y 2) **el Juicio Político (aunque en este caso únicamente el control puede ser por la forma, ya que la decisión sustantiva es, en puridad, una decisión política)**. En los demás casos, como ocurre con las comisiones investigadoras o los otros ejemplos expuestos en la presente sentencia, su judicialización no resulta admisible sino cuando se interviene de manera directa en los derechos fundamentales del investigado o citado.(...)

42. Al respecto, si bien el debido proceso es un derecho y garantía que informa todo el ordenamiento jurídico, una extensión del debido proceso judicial a los actos parlamentarios requiere una adecuada valoración de intensidad y creación del acto. **En otras palabras, si el acto parlamentario incide directamente en la afectación de un derecho fundamental, entonces el control judicial del acto político es plenamente válido;** pero si se trata de un acto político puro, entonces el debido proceso no tiene los mismos alcances, matices e intensidad judiciales, siendo solo admisibles como control de forma, pero no de fondo. Esto es la raíz central del presente proceso competencial (...). (Negrita y subrayado es nuestro)

**7.8.** En resumidas cuentas, todo lo anterior tampoco significa que se asuma una permanente injerencia de la jurisdicción constitucional en la práctica política del Congreso de la República; lo que se quiere reafirmar es que, de acuerdo al diseño constitucional, no se abdique a cualquier forma de control, conllevando peligrosamente a que los órganos estatales, bajo una alegada autonomía funcional o fueros especiales, y enarbolando una libertad de perspectiva discrecionalidad, realicen una propia lectura de los contenidos de la



Constitución, perdiendo su condición de norma jurídica y ser una mera carta política referencial<sup>21</sup> .

**7.9.** De igual modo, no se trata de otorgar un carácter absoluto a ese control de constitucionalidad; por el contrario, se aclara de manera reiterada que **en general todos los actos del Estado o particulares tendrán validez constitucional en tanto no vulneren o amenacen el conjunto de valores, principios y derechos fundamentales de la persona contenidos en la Constitución Política del Estado**; lo cual supone, a contrario sensu, que si dichos actos son ejercidos de una forma tal que desvirtúan el cuadro de principios y valores materiales o los derechos fundamentales que aquella reconoce, no existe ni puede existir ninguna razón que invalide o deslegitime ese control de constitucionalidad<sup>22</sup>.

**7.10.** No debe olvidarse, que en el Estado Constitucional de Derecho, la figura del Juez Constitucional cobra gran protagonismo y, como tal, asume una gran responsabilidad, sin que esto signifique entender como una postergación o un arrinconamiento de los demás estamentos constitucionales; téngase además en cuenta que el artículo 38° de la Constitución Política del Estado<sup>23</sup>, impone a todos los peruanos el deber de respetar, cumplir y defender la Constitución y el ordenamiento jurídico de la Nación, por tanto, si dentro de aquella perspectiva se enarbola la supremacía de esa norma, se deben utilizar todos los mecanismos establecidos para garantizar y asegurar este atributo.

#### **OCTAVO.- Competencia jurisdiccional.**

A mayor fundamento, tampoco se puede dejar de mencionar, que el propio Código Procesal Constitucional otorga competencia a los órganos

---

<sup>21</sup> Resulta ilustrativo el voto singular del Magistrado Ochoa Cardich en la STC N° 04044-2022-PHC/TC (f.j.6), respecto a las ocasiones que la Justicia Constitucional controló las decisiones del Congreso de La República, cuando señala que: *“Nuestro Colegiado, por lo demás, ha admitido el control constitucional de diferentes decisiones del Congreso de la República, no solo en el marco de juicios y antejuicios políticos (por ejemplo, STC N° 00006-2003-AI/TC, STC N° 03760-2004-AA/TC y STC N° 02364-2008-HC/TC) sino en relación al funcionamiento de las comisiones investigadoras (STC 00156-2012-HC/TC y STC N° 04968-2014-PHC/TC); también ha analizado la constitucionalidad de resoluciones legislativas y, más específicamente, de modificaciones al propio Reglamento del Congreso (STC N° 00006-2018-AI/TC, caso cuestión de confianza y crisis total del gabinete), incluso se ha pronunciado respecto de la conformidad constitucional de asuntos tales como la regulación de los grupos parlamentarios (STC N° 00006-2017-AI/TC, caso transfuguismo y grupos parlamentarios) y de cómo operan las legislaturas (STC N° 00019-2021-PJ/TC, STC N° 00021-2021-PI/TC y STC N° 00022-2021-PI/TC (acumulados), caso del desdoblamiento de las legislaturas ordinarias). Asimismo, ha controlado la constitucionalidad de las reformas constitucionales (STC N° 0008-2018-PI/TC, caso Ley de Reforma Constitucional sobre la no Reección de alcaldes, STC N° 00050-2004-AI/TC, N° 00051-2004-AI/TC, N° 00004-2005-AI/TC, N° 00007-2005-AI/TC, N° 00009-2005-AI/TC [acumulados], caso reforma constitucional del régimen pensionario). Todo lo cual no hace sino ratificar una línea constante que no puede ni debe ser ignorada”*.

<sup>22</sup> Se sigue lo señalado por el Tribunal Constitucional en la STC N° 02409-2002-AA/TC y STC N°00090-2004-AA/TC.

<sup>23</sup> El artículo 38° de la Constitución Política del Estado, señala que: *“Todos los peruanos tienen el deber de honrar al Perú y de proteger los intereses nacionales, así como de respetar, cumplir y defender la Constitución y el ordenamiento jurídico de la Nación”*

jurisdiccionales del Poder Judicial (Sala constitucional, o en su defecto Sala Civil, y la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de la República), para conocer y resolver vía el proceso constitucional de amparo con relación de las decisiones de los órganos del Congreso de la República dentro de un proceso parlamentario; de esa forma, el **artículo 42°** señala textualmente lo siguiente:

*“Son competentes para conocer del proceso de amparo, a elección del demandante, el juez constitucional del lugar donde se afectó el derecho, o donde tiene su domicilio el afectado, o donde domicilia el autor de la infracción.*

**Es competente la sala constitucional o, si no lo hubiere, la Sala Civil de Turno de la Corte Superior de justicia respectiva y la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema es competente para resolver en segundo grado, si la afectación de derechos se origina en: (...) c) Una decisión de los órganos del Congreso, dentro de un proceso parlamentario (...)**. (Negrita y subrayado es nuestro)

## **NOVENO.- El control político.**

**9.1. El artículo 99° de la Constitución Política del Perú** establece que:

*“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 de la Junta Nacional de Justicia; 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”. (Negrita y subrayado es nuestro)*

**9.2.** Conforme la Constitución Política del Perú, al Congreso de la República se le atribuye la prerrogativa de dos grandes funciones públicas: legislativa y control político. En cuanto a lo último, en sendas sentencias, el Tribunal Constitucional ha precisado lo siguiente:

*“(…) 2. Es bastante sabido que **existen dos tipos de procedimientos mediante los cuales se puede acusar a ciertos altos funcionarios del Estado. Estos son el antejuicio político y el juicio político, que son de distinta naturaleza y alcance.** En relación al antejuicio político, el artículo 99° de la Constitución señala que “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” (énfasis agregado).*

*3. Sobre el particular este Tribunal ha precisado que **el antejuicio político constituye una prerrogativa o privilegio de los altos funcionarios citados en el referido artículo 99° de la Constitución, que consiste en que no pueden ser procesados -válidamente- por la jurisdicción penal***



***ordinaria por la comisión de un delito si antes no han sido sometidos a un procedimiento político jurisdiccional ante el Congreso de la República en el que se haya determinado la verosimilitud de los hechos materia de acusación y que estos se subsuman en uno o más tipos penales de orden funcional*** (Exp. N.º 0006-2003-AI/TC, fundamento 3). Sobre esta base, se concluye que es el Congreso el órgano constitucional encargado -a través de un procedimiento establecido- de dejar sin efecto el privilegio del alto funcionario y de ponerlo a disposición de la jurisdicción penal ordinaria mediante una resolución acusatoria, acto a partir del cual se puede formalizar denuncia penal y dar inicio al proceso penal”.<sup>24</sup> (Negrita y subrayado es nuestro)

**9.3.** Sin embargo, en la doctrina nacional, el constitucionalista García Belaunde<sup>25</sup>, señala que la distinción entre Antejjuicio (cuando la acusación del Congreso lleva a la suspensión o a la remoción del cargo en vista de la probable existencia de delitos, en cuyo caso corresponde lo vea el poder judicial), y juicio político (cuando la acusación lleva a la remoción, suspensión o inhabilitación y nada más), es insustancial, concluyendo que, lo que existe “es una acusación y de ahí pueden derivar sanciones que da el Congreso de naturaleza política y eventualmente y en forma adicional, la remisión a un proceso judicial, según tenga un contenido penal o no”.

Lo cierto es que, en referencia al caso que nos convoca, en las atribuciones funcionales del Poder Legislativo, está la función del control político, es decir, velar por el respeto a la Constitución, y cuyo control se ejerce a través de la acusación constitucional y posterior juicio político que se siga por “*infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones*” contra los altos funcionarios establecidos en el artículo 99º de la Constitución, siendo la propia Constitución su parámetro de control.

Tanto el juicio político como el antejjuicio son modelos diferenciados; así, el primero, se orienta a determinar la sanción política que corresponde al funcionario público que comete un comportamiento que afecta la dignidad y autoridad del cargo que ocupa; conducta que puede ser de índole penal o moral; en tanto, en el segundo, se trata de un procedimiento para levantar la inmunidad del alto funcionario que comete delito de función y cuya sanción es establecida por la jurisdicción ordinaria<sup>26</sup>.

## **DÉCIMO.-El Juicio Político.**

**10.1.** El Tribunal Constitucional ha establecido en la **Sentencia 3593-2006-AA/TC**, fundamentos 9 y 10, que:

---

<sup>24</sup>Sentencia 00030-2010-PHC/TC.

<sup>25</sup> GARCIA BELAUNDE, Domingo. *El Juicio Político en el Perú: Algunas Precisiones Conceptuales*. Tomo 179/noviembre 2022. Gaceta jurídica. Noviembre 2022. Pág. 20 a 37.

<sup>26</sup> LOZANO PERALTA, Raúl. *Antejjuicio y juicio político en el Perú*. UPAO. Pág. 77.

*“(...) 9. En el juicio político, llevado a cabo por el Congreso de la República, **la propia Constitución es el parámetro normativo para evaluar si alguno de los altos funcionarios, a que se refiere el artículo 99° de la Constitución, ha cometido o no una infracción contra ella. En efecto, la tarea del Congreso de la República consiste en determinar, con criterios de razonabilidad y proporcionalidad, si los hechos denunciados en un juicio político constituyen o no una infracción de la Constitución. Tal atribución no solo le ha sido conferida al Congreso de la República, por los artículos 99.° y 100.° de la Constitución, sino también por el artículo 102.° inciso 2.° de la misma norma suprema que le impone el deber de velar por el respeto de la Constitución y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores. Para el caso particular del juicio político tal responsabilidad no es otra que la política. Por tanto, así como en el caso de un delito el juez penal debe hacer una tarea de subsunción de los hechos en el tipo penal establecido en la ley, en el caso del juicio político el Congreso de la República tiene la tarea de encuadrar los hechos y establecer su relación directa con la norma constitucional pertinente, a fin de configurar la infracción constitucional, según el caso (...)**”.* (Negrita y subrayado es nuestro)

## 10.2. ¿Qué debemos entender por infracción a la Constitución?

El término infracción a la Constitución es abierto, lo cual presenta como problemática establecer sus alcances en relación con las conductas en concreto que podrían dar lugar al juicio político, dado que carecen de una tipificación, lo que hace difícil de definir y por ello podría afectar el principio de legalidad, por ello es difícil de definir y por ende puede dar lugar a interpretaciones subjetivas. De modo que, a fin de llenar su contenido debemos seguir la jurisprudencia constitucional y la interpretación teleológica que resulte de ella.

En ese sentido, Santistevan de Noriega<sup>27</sup> señala que, atendiendo a su finalidad, la infracción constitucional tiene su ratio en sancionar o reprimir conductas consideradas **“contrarias a la dignidad de su cargo –juicio político o impeachment- y hacer efectiva, de ese modo, su responsabilidad política”**, asimismo, citando dicho autor a Bidart Campos, **“toda falta política en que incurran los funcionarios que compromete peligrosamente el adecuado desenvolvimiento del aparato estatal”**; esto es, se pretende separar del cargo al funcionario que irrespete la Constitución y las leyes.

---

<sup>27</sup> SANTISTEVAN DE NORIEGA, Jorge. Citando a García Chavarri, Abraham. En: *Acusación constitucional y juicio político*. Gaceta Constitucional N° 52.

El Tribunal Constitucional en la **Sentencia 0090-2004-AA/TC**, en su fundamento 35, referido a la razonabilidad, ha precisado que es un principio de justicia material que verifica la existencia de una relación causal entre un hecho que viene a ser la causa y que tiene como consecuencia el efecto buscado:

*“(…) La razonabilidad implica que el acto estatal debe mantener su justificación lógica y axiológica en los sucesos o circunstancias que fueran. Así, la doctrina exige que se produzca una consonancia entre el hecho antecedente “creador” o “motivador” del acto estatal y el hecho consecuente derivado de aquél.*

*En consecuencia, la razonabilidad comporta una adecuada relación lógico-axiológica entre la circunstancia motivante, el objeto buscado y el medio empleado.*

*(…)*

*El acto estatal debe acreditar la necesaria disposición o correspondencia entre la causa que lo origina y el efecto buscado. **Existe, entonces, la necesidad de acreditar coherencia y equilibrio entre el antecedente que origina el acto estatal y la consecuencia derivada de aquél.***

*La doctrina plantea la verificación lógico-axiológica de una proposición jurídica bicondicional; esto es, que se justifique la asignación de derechos, facultades, deberes o sanciones, si y sólo si guardan armonía y sindéresis con los hechos, sucesos o circunstancias predeterminantes (…)”. (Negrita y subrayado es nuestro)*

**10.3.** El profesor Landa Arroyo<sup>28</sup>, refiere sobre la necesidad de delimitar conceptualmente lo que debe entenderse por infracción de la Constitución, tomando en consideración los principios del debido proceso parlamentario. En cuanto a su tipificación, expresa textualmente que: **“Infracción constitucional sería toda violación a los bienes jurídicos -sociales, políticos y económicos- establecidos en la Constitución, que no sean materia de protección y sanción -en caso de su incumplimiento- por norma legal alguna. Se busca proteger la Constitución evitando la impunidad de quienes la violen por medios no previstos ni sancionados en la ley…”**, para lo cual dicho acto debe confrontarse con los siguientes principios: razonabilidad (por toda violación a un mandato constitucional objetivo)<sup>29</sup> y proporcionalidad (no basta que dicho acto sea irrazonable e irracional, sino que también tiene que ser desproporcionado), debiendo graduarse su intensidad. Así señala que se puede establecer un baremo de tres tipos de intensidad de la infracción:

*-Infracción leve. Cuando se afecta un mandato constitucional abierto o principio constitucional de optimización; por ejemplo, el deber primordial del Estado de promover el bienestar general (artículo 44°).*

*-Infracción intermedia. Cuando se infringe un mandato constitucional expreso y directo; por ejemplo, tienen prioridad en el Congreso la aprobación*

<sup>28</sup> LANDA ARROYO, César. *Antejuicio Político*. Rev. Elecciones. ONPE.

<sup>29</sup> También el principio de racionalidad, que a decir del autor, busca que el acto constitucional en cuestión constituya una violación o afectación directa e inmediata a los bienes constitucionales que son objeto de protección., debiendo existir una relación lógica y causal entre el acto constitucional y la afectación del bien constitucional.

de «[...] las normas de descentralización y, entre ellas, las que permitan tener nuevas autoridades elegidas a más tardar en 1995 [...]» (Octava Disposición Final y Transitoria); e

*-Infracción grave. Cuando se viola un mandato claro y vinculante, como, por ejemplo, «[ ... ] el mandato presidencial es de cinco años, no hay reelección inmediata [ ... ]» (artículo 112°); cuando se viola un valor democrático, como, por ejemplo, «[ ... ] el Presidente de la República se elige por sufragio directo [ ... ]» (artículo 111 °); o cuando se viola un principio constitucional -como el principio de supremacía constitucional «[ ... ] la Constitución prevalece sobre toda norma legal [ ... ]» (artículo 51°) que ponga en peligro al propio Estado constitucional.*

iii. Principio de proporcionalidad de las sanciones.- La triple naturaleza del acto constitucional debe ser concurrente para que se produzca la infracción constitucional. En otras palabras, **dicho acto debe ser irrazonable, irracional y desproporcionado para que constituya una infracción constitucional. Pero no toda infracción constitucional conlleva una misma sanción, sino que, de conformidad con el grado de infracción cometida, la sanción será también proporcional.** Unas veces se podrá disponer la destitución, otras la inhabilitación y otras tan solo la suspensión del cargo, en función del grado de calificación de la infracción constitucional.

**10.4.** Asimismo, para Hernández Chávez<sup>30</sup>, existe una tipología de infracciones constitucionales, según el criterio de positivización:

*“A partir del carácter normativo de la Constitución, de la superación del racionalismo-normativo y de la importancia adquirida por la función interpretativa en el constitucionalismo moderno, es posible sostener que existen las siguientes tipologías:*

- a) **Infracción constitucional expresa.-** aquellas expresamente consagradas en el articulado positivo del Texto Fundamental, tal y como ocurre con las contenidas en el art. 117 de la Constitución de 1993, donde se contemplan como infracción del Presidente de la República los actos de traición a la Patria; impedimento de las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; disolución del Congreso fuera de los casos previstos en el artículo 134 de la Constitución, e impedimento de reunión o funcionamiento del Jurado Nacional de Elecciones y los otros organismos del sistema electoral.
- b) **Infracción constitucional implícita (o tácita).-** son aquellas infracciones que pueden desprenderse del conjunto de atribuciones, facultades, funciones, prohibiciones e incompatibilidades a que se encuentran sujetos los funcionarios públicos; pudiéndose mencionar, a modo de ejemplos, el caso de los Congresistas de la República (Arts. 92 y 93 de la Constitución Política de 1993), donde si bien se puede contemplar la prohibición de desempeño de cualquier cargo o ejercer cualquier profesión u oficio, durante las horas de funcionamiento del

---

<sup>30</sup> HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Pedro A. *El control jurisdiccional del juicio político. Apuntes sobre las infracciones constitucionales.* Constitución y Naturaleza. Rev. Peruana de Derecho Constitucional. N° 13. CEC/TC. Dic. 2021. Pág.322.

Congreso (Art. 92 de la CP), la incompatibilidad con el ejercicio de cualquier otra función pública (salvo Ministro de Estado) (Art. 92 de la C.P.), y la incompatibilidad con cargos en empresas con concesiones del Estado o empresas del sistema crediticio-financiero (art. 92 fr las CP).

- c) **Infracción hermenéutica.- es aquella falta política que se deriva de la interpretación de las normas constitucionales, a partir de los valores, principios, fines y demás bienes constitucionales protegidos que inspiran el constitucionalismo moderno y a una determinada Constitución en particular.** (El resaltado en negrita es nuestro)

**10.5.** Por su parte, vemos que la Constitución tiene reglas y principios<sup>31</sup>, en virtud a ello Figueroa Gutarra<sup>32</sup> refiere que:

*“(...) no puede evidenciarse una realización del fin de la justicia si el razonamiento por reglas no advierte la necesidad de incorporar un razonamiento por principios, desde la primera interpretación incluso del primer debate de la controversia. De esa forma, los jueces de la justicia ordinaria, valga reiterarlo, son antes jueces de la constitución, en las controversias a su cargo, y la interpretación debe constituir un medio para la realización del fin justicia, en tanto la idea de las formas y el propio aporte de las reglas son en rigor solo un medio.*

*De esa manera, si bien no hay criterios definidos para referirnos a una frontera entre reglas y principios, sí tenemos elementos materiales para proponer una necesaria interrelación entre los mismos en función de la interpretación de las controversias en concreto: las reglas definen, las reglas establecen, las reglas prescriben, más los principios integran, los principios suplen o complementan, los principios confluyen (...).”*

De tal forma, debemos entender que existe una interrelación entre reglas y principios que nos lleva a establecer una función de complementariedad para interpretar el contenido de las reglas.

**10.6.** En esa línea, Hernández Chávez<sup>33</sup> señala que:

---

<sup>31</sup> ALEXY, Robert. *Ensayo sobre la Teoría de los principios y el juicio de proporcionalidad*. Palestra Editores. Lima, 2019: “las primeras son normas que exigen algo determinado, son mandatos definitivos y su forma de aplicación es la subsunción, en cambio, los principios son mandatos de optimización que exigen que algo sea realizado en la mayor medida posible dentro de las posibilidades fácticas y jurídicas existentes. Los principios se componen simplemente de mandatos prima facie, siendo que la determinación del grado apropiado de satisfacción de un principio en relación con aquello exigido por otros principios se logra a través de la ponderación, siendo esta la forma específica de aplicación de los principios.”

<sup>32</sup> FIGUEROA GUTARRA, Edwin. *Los principios: un debate material entre el noble sueño y la pesadilla*. ENJ.2016. Derechos fundamentales y garantía constitucionales, en homenaje al dr.H.c.mult. Robert Alexy. Pág. 485. Figueroa refiere que, las reglas predicen racionalidad, es decir, una naturaleza fuerte en su ámbito de aplicación; los principios predicen razonabilidad respecto a sus ámbitos de prevalencia. Esa razonabilidad equivale a aceptabilidad, equidad y ponderación en su faceta de prevalencia. Señala que definitivamente no podemos invocar esa característica de racionalidad respecto de los principios y sin embargo, citando a Atienza refiere que cuando una controversia se resuelve por principios, una vez que existe una posición clara respecto a cómo estas razones débiles que representan los principios, se convierten en razones fuertes al tiempo que el intérprete resuelve una controversia, esa vinculación entre principios aspira a convertirse en una nueva regla.

<sup>33</sup> HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Pedro A. Ob. Cit. Pág. 311.

*“(…) cualquier intento por reducir la particular nota principialista de las Constituciones modernas a fórmulas de típica estructura “normas-Regla” que son propias de la regulación legal o reglamentaria, resultan distorsionante – cuando insuficientes-para comprender la totalidad de la riqueza normativa (positiva, axiológica y finalista) que caracteriza al Texto Constitucional como pacto fundamental de la comunidad, afectando así el principio de fuerza normativa que es propio del moderno Estado Constitucional de Derecho post Segunda Guerra Mundial, en dos sentidos muy claros: i) la efectividad de las Constitución*

*(…)*

*Siendo evidente el riesgo de que por vía de interpretación se puedan cometer abusos al momento de argumentar la configuración de una infracción constitucional, consideramos que es necesario establecer algunas pautas o criterios de aplicación **de este tipo de infracciones hermenéuticas**, entre las que tenemos:*

- a) **Criterio de coherencia**, entre la **inconducta política imputada y el dispositivo constitucional presuntamente infringido, incluyendo sus sentidos interpretativos, con el propósito de evitar decisiones carentes de congruencia.***
- b) **Criterio de trascendencia pública**, que exige tener en cuenta la **grave y real afectación al Estado Democrático de Derecho generada por la infracción**”. *(Negrita y subrayado es nuestro)**

## **DÉCIMO PRIMERO.-El Antejjuicio.**

**11.1.** En el antejjuicio político, el Parlamento no aplica ninguna sanción al funcionario acusado, sino que solo se limita a decidir la habilitación o no de la competencia de la jurisdicción penal en la vía ordinaria para el inicio el proceso penal contra el funcionario por la infracción de los delitos de función.

**11.2.** Por su parte, la doctrina<sup>34</sup> refiere que el antejjuicio político es la antesala de un proceso jurisdiccional que involucra la imputación y prueba de responsabilidades penales, que si bien son inicialmente valoradas por el Congreso, tiene como propósito habilitar la posterior intervención del Poder Judicial para que se avoque al conocimiento de la causa y aplique las sanciones de naturaleza penal, sobre la base de una “razón jurídica”. Los efectos de la denuncia pueden requerir una posterior intervención del Poder Judicial, para la determinación de responsabilidades de naturaleza penal.

Asimismo, García Toma<sup>35</sup>señala que:

---

<sup>34</sup>SANTISTEVAN DE NORIEGA, Jorge. *La Constitución comentada*. Tomo. II. Lima: Gaceta Jurídica, 2005. Pág. 255.

<sup>35</sup> GARCÍA TOMA, Víctor. *La acusación constitucional*. Advocatus, 25, 2011. Pág.256.



*“(…) la resolución con la que culmina el procedimiento de acusación constitucional trae como consecuencia la suspensión del acusado en el ejercicio de su función y ser sometido a un proceso judicial que se tramita conforme a un procedimiento especial. Si la resolución congresal concluye por la absolución, el expediente de la acusación constitucional se archiva y deberá mantenerse la exención del procesamiento judicial”.*

De tal forma, el antejuicio difiere del juicio político, en el sentido de que en el primero no se impone sanción alguna al alto funcionario. Lo que se va a determinar en el antejuicio es la posibilidad de levantar el fuero del funcionario mediante la habilitación para que la justicia ordinaria pueda juzgarlo por realizar infracciones durante el desempeño de su puesto. Al Parlamento le corresponde investigar si es que hay pruebas suficientes para retirar el fuero al funcionario y proseguir con el juicio en la justicia común.

**11.3.** El autor Hernández Chávez<sup>36</sup>, señala **el yerro de la judicialización penal (o penalización) de las infracciones constitucionales como si fueran una manifestación más de la infracción penal**, pues, en cuanto a la función político-punitiva aplicable a los altos funcionarios del Estado, en los supuestos de *“comprometer peligrosamente el adecuado desenvolvimiento del aparato estatal al afectar la confianza depositada por el pueblo en aquellos encontrándose estrechamente ligada al cargo que ostenta”*, cuya finalidad es evitar el abuso de poder en que pudieran incurrir los altos funcionarios públicos, y cuyo parámetro jurídico de contrastación es la propia constitución, a diferencia del ámbito penal que se ciñe a la Ley.

Esto nos lleva a plantear si una misma conducta pueda ser propuesta a la vez, como sustento de una infracción constitucional y de una sanción penal. Encontramos respuesta a ello, cuando el mismo autor Hernández<sup>37</sup>, cita al profesor Eguiguren:

*“Considero que la infracción constitucional se produce cuando el alto funcionario viola o transgrede cualquier precepto o mandato contenido en la Constitución. En algunos casos, tal conducta puede también encontrarse tipificada como delito en el Código Penal, lo que hará aplicable el supuesto de delito cometido en el ejercicio de la función. En cambio, la imputación de una infracción constitucional tiene una naturaleza distinta, pues se presenta **cuando la conducta arbitraria e indebida, que vulnera la Constitución y amerita no quedar impune, no está tipificada como delito, lo que impide su sanción penal, por lo que solo resulta pasible de sanción en el plano político y moral, mediante la destitución del cargo o la inhabilitación temporal para el desempeño de toda función pública**”. (Negrita y subrayado es nuestro)*

<sup>36</sup> HÉRNANDEZ CHAVEZ, Pedro A. Ob. Cit. Pág. 397 y sgtes.

<sup>37</sup> HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Pedro. Ob. Cit. Pág. 318.

**DÉCIMO SEGUNDO.- Sobre la naturaleza jurídica de las Resoluciones Legislativas emitidas por el Congreso de la República N° 024-2022-2023-CR y N° 2025-2022-2023-CR, tenemos que:**

**12.1.** El art. 200° inc. 4 de la Constitución, señala:

*“4. La Acción de Inconstitucionalidad, que procede contra las normas que tienen rango de ley: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamentos del Congreso, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales que contravengan la Constitución en la forma o en el fondo”.*

Asimismo, el artículo 102° inciso 1 de la Constitución, señala que:

*“Son atribuciones del Congreso: 1. Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes”.*

**12.2.** El Tribunal Constitucional en la **Sentencia 047-2004-AI/TC**, ha establecido respecto a las Resoluciones Legislativas:

*“(…) 17. Se trata de actos parlamentarios que generalmente regulan casos de manera particular y concreto. Representan la excepción a la característica de generalidad de la ley. Tienen rango de ley porque el inciso 1° del artículo 102° de la Constitución y el artículo 4.° del Reglamento del Congreso le confieren implícitamente una jerarquía homóloga a la ley”.*

**12.3.** Si bien es cierto que la Resolución Legislativa ostenta rango de Ley, sin embargo, esta tiene una naturaleza jurídica especial, pues, norma casos de manera individual y concreta, a pesar de ser aprobado por el Pleno del Congreso de la República, lo que denota como característica de la Resolución Legislativa es la excepcionalidad a la generalidad de la Ley, como reiteramos es porque se trata de casos particulares y concretos a diferencia de la característica de generalidad que tiene la ley; en ese marco, cuando una ley vulnera la Constitución, el camino a seguir es la inconstitucionalidad al tratarse de un cuestionamiento en abstracto, situación lejana a la naturaleza de la Resolución Legislativa, al tratarse de un reclamo que es un caso en concreto, por la vulneración a un derecho fundamental de una persona determinada, es decir, un caso en particular, como por ejemplo la inhabilitación, suspensión y/o destitución, ello habilita el proceso de amparo.

**DÉCIMO TERCERO.-Respecto a los derechos fundamentales vulnerados invocados.**

**13.1. El derecho al debido proceso.**

**13.1.1.** El derecho fundamental al debido proceso, es un derecho –por así decirlo– continente, puesto que comprende, a su vez, diversos derechos fundamentales de orden procesal y que su contenido constitucionalmente protegido comprende una serie de garantías,



formales y materiales –como el derecho al procedimiento preestablecido, el derecho de defensa, el derecho a la pluralidad de instancias, **el derecho a la motivación de las resoluciones**, el derecho a los medios de prueba, el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, entre otros, que en conjunto garantizan que el procedimiento o proceso en el cual se encuentre inmerso una persona, se realice y concluya con el necesario respeto y protección d todos los derechos que en él puedan encontrarse comprendidos. En este sentido, Bustamante Alarcón<sup>38</sup>, precisa que:

*“[E]l debido proceso, es un derecho fundamental de carácter instrumental que se encuentra conformado por un conjunto de derechos esenciales que impiden que la libertad y los derechos de los individuos sucumban ante la ausencia o insuficiencia de un proceso o procedimiento, o se vean afectados por cualquier sujeto de derecho (incluyendo el Estado), que pretenda hacer uso abusivo de estos (...) Su elevada importancia es tal que cuando no es respetado y tutelado, se origina una situación de injusticia, que socava las bases mismas del ordenamiento; por lo tanto, su reconocimiento y respeto irrestricto son algunas de las condiciones necesarias - mas no suficientes- para la vigencia efectiva de los derechos fundamentales y del ordenamiento jurídico político en su conjunto. Por ello, no sorprende que la mayoría de cartas fundamentales e instrumentos internacionales sobre derechos humanos lo reconozcan expresa o implícitamente –confirmando así su posición preferente- y que se reivindique su vigencia en todo tipo de proceso o de procedimiento”.*

**13.1.2.** Asimismo, la Convención Americana de Derechos Humanos, en su **artículo 8°**, establece que:

*“1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.  
2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:  
a) Derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal; b) Comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada;  
c) Concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;*

---

<sup>38</sup> BUSTAMANTE ALARCON, Reynaldo. *Una Aproximación a la vigencia del debido proceso en los despidos laborales*. Revista ius et veritas, N° 21, Lima, 2000. Pág. 304.  
Página 41 de 67

**Corte Superior de Justicia de Lima**  
**Tercera Sala Constitucional**  
**Exp. N° 02850-2023-0-1801-SP-DC-03**  
**Materia: Proceso de amparo**

- d) *Derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;*
- e) *Derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;*
- f) *Derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;*
- g) *Derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni declararse culpable, y*
- h) *Derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior”.*

**13.1.3.** Por otro lado, es indudable que el debido proceso tiene una naturaleza de derecho fundamental y como tal una función de garantizar el ejercicio y tutela de otros derechos fundamentales, con un alcance pleno y transversal, tan así que en la actualidad no existe discusión que es aplicable y exigible en todo ámbito jurídico, y no solo en el ámbito jurisdiccional; y esto se puede inferir del ya mencionado **artículo 8º, numeral 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos**, cuando a toda persona se le otorgan las debidas garantías para “...la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”, y, además, porque la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Tribunal Constitucional vs Perú (f.J.68, 69 y 70), señaló que:

*“El respeto a los derechos humanos constituye un límite a la actividad estatal, lo cual vale para todo órgano o funcionario que se encuentre en una situación de poder, en razón de su carácter oficial, respecto de las demás personas. Es, así, ilícita, toda forma de ejercicio del poder público que viole los derechos reconocidos por la Convención. Esto es aún más importante cuando el Estado ejerce su poder sancionatorio, pues éste no sólo presupone la actuación de las autoridades con un total apego al orden jurídico, sino implica además la concesión de las garantías mínimas del debido proceso a todas las personas que se encuentran sujetas a su jurisdicción, bajo las exigencias establecidas en la Convención.*

*Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula “Garantías Judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, “sino el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos.*

*Ya la Corte ha dejado establecido que a pesar de que el citado artículo no especifica garantías mínimas en materias que conciernen a la determinación de los derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del mismo precepto se aplica también a esos órdenes y, por ende, en ese tipo de materias el individuo tiene*

*también el derecho, en general, al debido proceso que se aplica en materia penal”.*

**13.1.4.** El artículo 139° de la Constitución Política del Estado, dispone que:

*“Son principios y derechos de la función jurisdiccional: (...) 2. La observancia del debido proceso (...)”.*

**13.1.5.** El Tribunal Constitucional haciendo eco de lo antes glosado, en reiterada jurisprudencia fijó posición, en el sentido que toda actuación de los órganos estatales o particulares de un procedimiento, sea jurisdiccional, administrativo sancionatorio<sup>39</sup>, **corporativo o parlamentario**, debe respetar el debido proceso; y, para ello, específicamente, a lo que concierne en sede parlamentaria, en la ya mencionada **Sentencia 00156-2012-PA/TC** (f.j. 2 y 4), donde se precisó textualmente que:

*“(...) Sobre este aspecto es necesario volver a destacar que **las garantías mínimas del debido proceso deben observarse no solo en sede jurisdiccional, sino también en la administrativa sancionatoria, corporativa y parlamentaria.** Así lo estableció la Corte Interamericana en la sentencia recaída en el caso del Tribunal Constitucional vs. Perú, de fecha 31 de enero de 2001, cuando enfatizó que “[s]i bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula “Garantías Judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos; precisando que “el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del mismo precepto se aplica también a [l]os órdenes [civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter: corporativo y parlamentario] y, por ende, en ese tipo de materias el individuo tiene también el derecho, en general, al debido proceso que se aplica en materia penal (...) **en sede parlamentaria, este derecho debe ser respetado no solo en los***

<sup>39</sup> El Tribunal Constitucional en la Sentencia 0908-2012-PA/TC señaló que: “El derecho al debido proceso, y los derechos que contiene son invocables, y, por tanto, están garantizados, no solo en el seno de un proceso judicial, sino también en el ámbito del procedimiento administrativo. Así, el debido proceso administrativo supone, en toda circunstancia, el respeto –por parte de la administración pública o privada– de todos los principios y derechos normalmente invocables en el ámbito de la jurisdicción común o especializada, a los cuales se refiere el artículo 139° de la Constitución (juez natural, juez imparcial e independiente, derecho de defensa, etc.). El fundamento principal por el que se habla de un debido procedimiento administrativo encuentra sustento en el hecho de que tanto la jurisdicción como la administración están indiscutiblemente vinculados a la Carta Magna, de modo que si ésta resuelve sobre asuntos de interés de los administrados, y lo hace mediante procedimientos internos, no existe razón alguna para desconocer las categorías invocables ante el órgano jurisdiccional”; además, también debe tenerse en cuenta que el artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444- Ley del Procedimiento Administrativo General, establece que el procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios: “(...)1.2. Principio del debido procedimiento. - Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecte (...)”.

***procedimientos de antejuicio y de juicio político, sino también en las actuaciones de las Comisiones Investigadoras o de las Comisiones Ordinarias que reciben el encargo expreso del Pleno el Congreso de la República; y merece una tutela reforzada, en tanto que el Congreso de la República decide por mayoría y actúa por criterios basados en la oportunidad y conveniencia, es decir, que su actuación y canon de control es de carácter subjetivo porque no ejerce función jurisdiccional propiamente dicha (...)*** (Negrita y subrayado es nuestro)

**13.1.6.** Además, el Tribunal Constitucional en la **Sentencia 00579-2013-PA/TC**, expresó que el debido proceso <sup>40</sup>:

*“(...) 5.3.1 **admite dos dimensiones: una formal, procesal o procedimental, y otra de carácter sustantivo o material.** En la primera de las mencionadas está concebido como un derecho continente que abarca diversas garantías y reglas (las cuales a su vez son derechos parte de un gran derecho con una estructura compuesta o compleja) que garantizan un estándar de participación justa o debida durante la secuela o desarrollo de todo tipo de procedimiento o proceso (sea este judicial, administrativo, corporativo particular o de cualquier otra índole). En la segunda de sus dimensiones exige que los pronunciamientos o resoluciones con los que se pone término a todo tipo de proceso respondan a un referente mínimo de justicia o razonabilidad, determinado con sujeción a su respeto por los derechos y valores constitucionales.*

*5.3.2. **El debido proceso dentro de la perspectiva formal, cuya afectación se invoca en el presente caso, comprende un repertorio de derechos que forman parte de su contenido constitucionalmente protegido, entre ellos, el derecho al procedimiento preestablecido, el derecho de defensa, el derecho a la pluralidad de instancias, el derecho a la motivación de las resoluciones, el derecho a los medios de prueba, el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, etc.** La sola inobservancia de cualquiera de estas reglas, como de otras que forman parte del citado contenido, convierte al proceso en irregular, legitimando con ello la necesidad de ejercer labores de control constitucional (...)*. (Negrita y subrayado es nuestro)

**13.1.7.** Es así que, respecto al derecho a la motivación de las resoluciones como parte del debido proceso, el Tribunal Constitucional, en reiterada jurisprudencia, como la recaída en el Tribunal Constitucional **Sentencia 03943-2006-PA/TC**, reconoció las siguientes hipótesis de vulneración:

*“4. (...) a) Inexistencia de motivación o motivación aparente;  
b) **Falta de motivación interna del razonamiento**, que se presenta en una doble dimensión; por un lado, cuando existe invalidez de una inferencia a partir de las premisas que establece previamente el Juez en su decisión; y, por otro, cuando existe incoherencia narrativa, que a la postre se presenta como un discurso absolutamente confuso*

<sup>40</sup> Igualmente: Sentencia 01137-2017-PA/TC y Sentencia 05496-2014-PA/TC  
Página 44 de 67

Corte Superior de Justicia de Lima  
Tercera Sala Constitucional  
Exp. N° 02850-2023-0-1801-SP-DC-03  
Materia: Proceso de amparo

incapaz de transmitir, de modo coherente, las razones en las que se apoya la decisión. Se trata, en ambos casos, de identificar el ámbito constitucional de la debida motivación mediante el control de los argumentos utilizados en la decisión asumida por el juez o tribunal, ya sea desde la perspectiva de su corrección lógica o desde su coherencia narrativa;

c) **Deficiencias en la motivación externa;** justificación de las premisas, que se presenta cuando las premisas de las que parte el Juez no han sido confrontadas o analizadas respecto de su validez fáctica o jurídica;

d) **La motivación insuficiente,** referida básicamente al mínimo de motivación exigible atendiendo a las razones de hecho o de derecho indispensables para asumir que la decisión está debidamente motivada. Si bien, como ha establecido este Tribunal, no se trata de dar respuestas a cada una de las alegaciones planteadas, la insuficiencia, vista aquí en términos generales, solo resultará relevante desde una perspectiva constitucional si es que la ausencia de argumentos o la “insuficiencia” de fundamentos resulta manifiesta a la luz de lo que en sustancia se está decidiendo; y

e) **La motivación sustancialmente incongruente.** El derecho a la tutela judicial efectiva y, en concreto, el derecho a la debida motivación de las sentencias obliga a los órganos judiciales a resolver las pretensiones de las partes de manera congruente con los términos en que vengan planteadas, sin cometer, por lo tanto, desviaciones que supongan modificación o alteración del debate procesal (incongruencia activa). Desde luego, no cualquier nivel en que se produzca tal incumplimiento genera de inmediato la posibilidad de su control mediante el proceso de amparo. El incumplimiento total de dicha obligación, es decir, el dejar incontestadas las pretensiones, o el desviar la decisión del marco del debate judicial generando indefensión, constituye vulneración del derecho a la tutela judicial y también del derecho a la motivación de la sentencia (incongruencia omisiva). (El resaltado en negrita es nuestro)

**13.1.8.** En ese sentido, ARAGÓN REYES<sup>41</sup> ha expresado lo siguiente:

“[c]uando un órgano político acude a la Constitución, o a otra norma, para juzgar una determinada conducta o un acto, está interpretando la regla, por supuesto, pero interpretándola políticamente y no jurídicamente. A diferencia de la judicial, su interpretación es enteramente libre, sustentada no en motivos de derecho, sino de oportunidad, esto es, se trata de una valoración efectuada con razones políticas y no con método jurídico. **Que existan órganos técnicos auxiliares que emitan dictámenes jurídicos previos no elimina el carácter político de la decisión de control (ni tales dictámenes son vinculantes ni son las únicas razones que el agente controlante -léase Congreso de la República- ha de tener en cuenta para adoptar su postura)**”. (Resaltado nuestro)

---

<sup>41</sup>ARAGÓN REYES, Manuel. *Constitución, democracia y control*. México, UNAM. 2002. Pág. 178. Citado también en la Stc. 00003-2023-PCC/TC, fundamento 44.



- 13.1.9.** En esta línea, el Tribunal Constitucional en la **Sentencia 4044-2022-PHC/TC**, hizo énfasis respecto a la motivación de las resoluciones en el ámbito parlamentario, conforme los fundamentos siguientes:

*“(…) 30. El deber de motivar en sede parlamentaria obedece a que incluso aquellos actos que se realicen en función de las competencias y atribuciones que se le asignan al Congreso de la República tienen que cumplir ciertas finalidades asignadas por la Constitución, y que se asocia con la preservación y resguardo de la institucionalidad del sistema democrático. **En efecto, incluso el ejercicio de facultades discrecionales se contiene en la medida en que, en algunos aspectos, se involucran con elementos reglados, por lo que no debería existir alguna abdicación total del control que puedan efectuar los tribunales de justicia.** A ello es importante añadir que **este importante nivel de discrecionalidad no es tampoco ilimitado, ya que debe estar orientado a la satisfacción de los bienes y principios constitucionales para los que fueron diseñados los mecanismos de control en sede política.** Como ha destacado este Tribunal*

*Si bien este supremo intérprete de la Constitución, entiende que el ejercicio de la potestad de sanción, específicamente la de destitución de altos funcionarios, no puede ser abiertamente evaluada en sede jurisdiccional, pues constituye un acto privativo del Congreso de la República, equivalente a lo que en doctrina se denomina “political questions” o cuestiones políticas no justiciables, también es cierto, **que tal potestad no es ilimitada o absolutamente discrecional, sino que se encuentra sometida a ciertos parámetros, uno de ellos y quizás el principal, el de su ejercicio conforme al principio de razonabilidad, pues no sería lógico ni menos justo, que la imposición de una medida de sanción, se adopte tras una situación de total incertidumbre o carencia de motivación.** De allí que cuando existan casos en los que un acto de naturaleza política, como el que se cuestiona en la presente vía de amparo, denote una manifiesta transgresión de dicho principio y por extensión de otros como el del Estado Democrático de Derecho o el Debido Proceso Material, es un hecho inobjetable, que este colegiado si puede evaluar su coherencia a la luz de a Norma Constitucional (sentencia recaída en el Expediente 00340-1998-AA/TC) (resaltado en negrita es nuestro)*  
*(…)*

*43. Asimismo, este Colegiado ha descrito a las infracciones constitucionales como **“todas aquellas violaciones a los bienes jurídicos-constitucionales establecidos en la Constitución, que no sean materia de protección y sanción -en caso de su incumplimiento- por norma legal alguna.** Con esto, se busca proteger la Constitución evitando la impunidad de quienes la violen por medios no previstos ni sancionados en la ley. Ello es así en la medida que el carácter normativo de la Constitución determina que las infracciones a su texto sean proscritas en todos los ámbitos, y en especial en el público. Para ello, la propia Constitución ha diseñado un mecanismo de sanción política para los más altos funcionarios de la República por infracción de la Constitución”. (Sentencia recaída en el Expediente 03593- 2006-PA/TC, fundamento 8). (Resaltado en negrita es nuestro)*



Corte Superior de Justicia de Lima  
Tercera Sala Constitucional  
Exp. N° 02850-2023-0-1801-SP-DC-03  
Materia: Proceso de amparo

44. En esa línea, se ha sostenido que “el juicio político, llevado a cabo por el Congreso de la República, órgano político por excelencia, muchas veces, se fundamenta en razones de oportunidad política; pero es cierto también que ello es limitado por la exigencia constitucional de determinar, con criterios de **razonabilidad y proporcionalidad, los hechos que configuran la infracción constitucional, la calificación de la infracción y la sanción a imponer, lo cual debe estar debidamente fundamentado y motivado. Asimismo, con relación a la sanción a imponer esta deberá estar sujeta a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad.** De no proceder como se ha señalado corresponderá el control jurisdiccional sobre tales actos (Expediente 03760-2004-AI/TC, fundamentos 23 a 25)”. (cfr. Sentencia emitida en el Expediente 03593-2006-PA/TC, fundamento 20). (Resaltado en negrita es nuestro)

45. Y se ha precisado, además, que en el juicio político “**la propia Constitución es el parámetro normativo para evaluar si alguno de los altos funcionarios, a que se refiere el artículo 99.º de la Constitución, ha cometido o no una infracción contra ella.** En efecto, la tarea del Congreso de la República consiste en determinar, **con criterios de razonabilidad y proporcionalidad, si los hechos denunciados en un juicio político constituyen o no una infracción de la Constitución.** Tal atribución no solo le ha sido conferida al Congreso de la República, por los artículos 99.º y 100.º de la Constitución, sino también por el artículo 102.º inciso 2º de la misma norma suprema que le impone el deber de velar por el respeto de la Constitución y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores. Para el caso particular del juicio político tal responsabilidad no es otra que la política. Por tanto, así como en el caso de un delito el juez penal debe hacer una tarea de subsunción de los hechos en el tipo penal establecido en la ley, en el caso del juicio político **el Congreso de la República tiene la tarea de encuadrar los hechos y establecer su relación directa con la norma constitucional pertinente, a fin de configurar la infracción constitucional, según el caso**”. (Sentencia emitida en el Expediente 03593-2006-PA/TC, fundamento 9).

46. De lo expuesto se desprende que incluso el accionar parlamentario en el seno de una acusación constitucional por juicio político debe encontrarse debidamente motivado, y más aún cuando, en el modelo constitucional peruano, **no existe propiamente un catálogo o cuerpo normativo que regule cuáles son las infracciones a la Constitución y qué clase de sanciones ameritaría su comisión. Este solo hecho genera que el deber de motivar una sanción en el marco de un juicio político tenga que ser ejercido de forma especialmente prolija, ya que de ello se pueden desprender medidas que inciden en los derechos políticos de las autoridades.**

47. Así las cosas, si bien la determinación de la comisión de una infracción constitucional es un asunto en el que bien pueden ingresar consideraciones de orden axiológico -máxime si se tiene en cuenta que la responsabilidad que se juzga es de carácter político y que **las disposiciones constitucionales pueden ostentar un grado de indeterminación semántica importante-, un ejercicio de racional tipicidad, a saber, de racional encuadre del hecho juzgado en el contenido semánticamente descrito por la norma constitucional supuestamente infraccionada es imprescindible, para considerar válida tal determinación.**

48. Y a ello se suma, por supuesto, tal como ha sido anotado, que concluir que se haya cometido una infracción constitucional, **por más política que sea la naturaleza del órgano que tenga la competencia para arribar a tal conclusión, es una actividad que no puede estar reñida con elementales criterios de razonabilidad y proporcionalidad.**

49. **Racional tipicidad normativa, razonabilidad y proporcionalidad son, pues, criterios que, como mínimo, bajo una prudente mirada presidida también por el principio de corrección funcional, deben ser tenidos en consideración al momento de controlar los actos parlamentarios en el marco de los juicios políticos por infracción de la Constitución.**  
(resaltado nuestro).

- 13.1.10.** Sumado a ello, en la referida sentencia se ha precisado reiteradamente que, en el caso de la infracción constitucional, al no tener un cuerpo normativo preciso que lo regule, **requiere una motivación prolija**<sup>42</sup>, es decir, **amplia, minuciosa, cuidadosa, pulcra (conforme a su significado en la RAE<sup>43</sup>), extensa y excesivamente esmerada (conforme a su significado en el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual<sup>44</sup>)**, tal como se transcribe a continuación:

*(...) &Efectos de la presente sentencia*

83. **Se ha precisado, en el presente pronunciamiento, que los actos parlamentarios que desemboquen en acusaciones constitucionales resultan justiciables. Esto obedece a que, con ocasión de su desarrollo, el Congreso de la República puede adoptar medidas de carácter sancionador que generen una especial incidencia en el ámbito de los derechos fundamentales, así como un considerable impacto en el desarrollo de las relaciones entre los poderes públicos. Mientras que, en el caso del antejuicio, ello supone que desde el Informe de calificación se deba expresar en qué medida la conducta enjuiciada se subsume en el tipo penal respectivo; en el ámbito del juicio político genera el deber de expresar las razones por las cuáles se considera que se han infringido preceptos constitucionales. En este último caso, la obligación de motivar debe ser particularmente prolija, lo cual obedece a la inexistencia, en nuestro modo, de un cuerpo normativo que regule, de manera precisa, cuáles son las infracciones constitucionales y las sanciones que acarrearían. Evidentemente, mientras más avanzado se encuentre el procedimiento parlamentario, el deber de motivar adecuadamente la imposición de estas sanciones será más apremiante (...).** (Negrita y subrayado es nuestro)

- 13.1.11.** En esa misma línea, Rodríguez Santander<sup>45</sup>, señala:

---

<sup>42</sup> Fundamentos 46 y 83 de la sentencia 4044-2022-PHC/TC.

<sup>43</sup> Página web de la RAE, en el enlace: <https://dle.rae.es/prolijo>

<sup>44</sup> Cabanellas, Guillermo. "Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual", tomo VI, editorial Heliasta

<sup>45</sup> RODRIGUEZ SANTANDER, Roger. "Guía de Metodología de Análisis Constitucional para la Función Parlamentaria". Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios. Congreso de la República. Pág. 43.

*“La labor de control que realiza el Parlamento a través del juicio político está limitada por la exigencia constitucional de determinar los hechos que configuran la infracción constitucional, la calificación de la infracción y la sanción que corresponda imponer, **lo cual deberá estar plenamente justificado y explicado**”.* (Resaltado en negrita es nuestro)

### **13.2. Derecho al trabajo, derecho al honor y la dignidad.**

**13.2.1. Derecho al trabajo.** Sobre el particular, en primer lugar hacemos mención a la supuesta vulneración del derecho al trabajo, es preciso recordar que el artículo 22° de la Constitución Política del Perú reconoce este derecho; así, el Tribunal Constitucional en la **Sentencia 00263-2012-AA/TC**, precisa que el contenido esencial de este derecho implica dos aspectos: i) el de acceder a un puesto de trabajo, que supone la adopción por parte del Estado de una política orientada a que la población acceda a un puesto de trabajo; si bien hay que precisar que la satisfacción de este aspecto de este derecho constitucional implica un desarrollo progresivo y según las posibilidades del Estado; y ii) el derecho a no ser despedido sino por causa justa, entendido como proscripción de ser despedido salvo causa justa.

**13.2.2. El derecho al honor, a la buena reputación e imagen,** forman parte de la lista de derechos fundamentales protegidos por el inciso 7 del artículo 2° de la Constitución y, en tal sentido, están estrechamente vinculados con la salvaguarda de la dignidad de la persona humana. De ahí que, el Tribunal Constitucional ha entendido que tienen por finalidad *“proteger a su titular contra el escarnecimiento o la humillación, ante sí o ante los demás, e incluso frente al ejercicio arbitrario de las libertades de expresión o información, puesto que la información que se comuniquen, en ningún caso puede resultar injuriosa o despectiva”*<sup>46</sup> Así también, se ha precisado que el honor *“forma parte de la imagen del ser humano, ínsita en la dignidad de la que se encuentra investida, garantizando el ámbito de libertad de una persona respecto de sus atributos más característicos, propios e inmediatos”*<sup>47</sup>.

**13.2.3.** De lo expresado, se observa que el criterio del Tribunal Constitucional se encuentra orientado a proteger al titular del derecho al honor y buena reputación siempre y cuando haya sido afectado de manera directa con humillaciones de manera personal o frente a terceros.

---

<sup>46</sup> Sentencia 2790-2002-AA/TC.

<sup>47</sup> Sentencia 00249-2010-AA/TC, fundamento 11.

❖ **Análisis del caso en concreto:**

**DÉCIMO CUARTO.- Antecedentes del procedimiento de la acusación constitucional y la denuncia constitucional seguido a la demandante.**

**14.1.** En la sesión del Pleno del Congreso (fojas 5/27), que también obra en medios virtuales,<sup>48</sup> se llevó a cabo el Informe final de las denuncias constitucionales 209 y 231 formuladas contra la ahora amparista Zoraida Ávalos Rivera, presentándose las siguientes incidencias:

- El día 21 de diciembre del 2021, la Congresista Patricia Rosa Chirinos Venegas, formuló la denuncia constitucional 209 contra la ex fiscal de la Nación Zoraida Ávalos Rivera, por infracción a la Constitución Política del Perú, específicamente por infracción al artículo 159°, inciso 4; y por el delito de omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales, solicitando su destitución e inhabilitación por 5 años para el ejercicio de la función pública, así como la autorización para el procesamiento penal.
- Se señala como antecedente que mediante las Disposiciones Fiscales N° 01 (carpeta fiscal N° 251-2021), y N° 02 (carpeta fiscal N° 222-2021), ambas de fecha 04 de enero de 2022, la ex Fiscal de la Nación, en el segundo punto, establece haber mérito para investigar preliminarmente a José Pedro Castillo Terrones, en su condición de Presidente de la República, sin embargo, dispuso la suspensión de los actos de investigación hasta la culminación de su mandato presidencial.
- El día 23 de febrero del 2022, la congresista Patricia Rosa Chirinos Venegas amplía la denuncia constitucional 209, por la presunta comisión de los delitos de falsedad genérica, cohecho pasivo específico, encubramiento real, tráfico de influencias, abuso de autoridad y organización criminal.
- El día 21 de febrero de 2022, el Procurador Público especializado en delitos de corrupción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos formula la denuncia constitucional 231 contra la ahora demandante por los presuntos delitos contra la administración pública en la modalidad de cohecho pasivo específico, abuso de autoridad, encubrimiento real, tráfico de influencias y contra la tranquilidad pública en la modalidad de organización criminal en agravio del Estado.

---

<sup>48</sup>[https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2021\\_2026/Acusaciones\\_Constitucionales/Informe\\_Final/INF\\_FINAL\\_209.pdf](https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2021_2026/Acusaciones_Constitucionales/Informe_Final/INF_FINAL_209.pdf)

**Corte Superior de Justicia de Lima**  
**Tercera Sala Constitucional**  
**Exp. N° 02850-2023-0-1801-SP-DC-03**  
Materia: Proceso de amparo

- El día 02 de marzo del 2022, la congresista de la República Gladys Echaíz de Núñez Izaga, mediante oficio N° 79-2021-2022/GEDNI-CR, manifiesta su decisión de adherirse y hacer propia en todos sus extremos la denuncia constitucional 231.
- Respecto a la calificación de denuncia constitucional y el plazo para la investigación, conforme a lo establecido en el inciso a y c del artículo 89° del Reglamento del Congreso de la República, la Subcomisión de Acusaciones constitucionales, en la novena sesión ordinaria virtual, acordó por mayoría aprobar el informe de calificación que resolvió declarar:
  - ✓ Procedente la denuncia constitucional 209 interpuesta por la Congresista Patricia Rosa Chirinos Venegas, contra la ex fiscal de la Nación por la presunta infracción constitucional del artículo 159°, inciso 4, de la constitución Política del Perú.
  - ✓ Procedente las denuncias constitucionales 209, con su ampliatoria, y 231 contra la ex fiscal de la Nación Zoraida Ávalos Rivera por la presunta comisión de los delitos de omisión, rehusamiento, demora de actos funcionales tipificados en el artículo 377° del Código Penal, falsedad genérica previsto en el artículo 438° del Código Penal y por los delitos contra la administración pública en la modalidad de cohecho pasivo específico, abuso de autoridad, encubrimiento real y contra la tranquilidad pública en la modalidad de organización criminal tipificados en los artículos 395°, 376°, 405° y 317° del Código penal respectivamente.
  - ✓ Improcedente la denuncia constitucional 209, su ampliatoria, y la denuncia constitucional 231 contra la ex Fiscal de la Nación en el extremo de la presunta comisión del delito de tráfico de influencias, tipificado en el artículo 400° del Código Penal sobre la base de los fundamentos expresados en el punto 10 del Informe de Calificación.
- Sobre la delegación de la denuncia constitucional: En la quinceava sesión ordinaria virtual celebrada el 29 de abril del 2022, la subcomisión de acusaciones acordó delegar las denuncias constitucionales 209 y 231 (acumuladas) al congresista Carlos Ernesto Bustamante Donayre.
- Sobre la notificación de la denuncia y el descargo: Con fecha 04 de mayo del 2022 se notifica a la amparista en su domicilio consignado en RENIEC, a fin de que realice sus descargos en el plazo máximo de 5 días hábiles, de

conformidad con el primer párrafo literal d del artículo 89° del Reglamento del Congreso de la República.

- Con fecha 05 y 09 de mayo de 2022 la subcomisión de acusaciones constitucionales recepciona dos escritos de la amparista, en los que solicita la ampliación de plazo para efectuar sus descargos; pedido que fue concedido en la décimo sexta sesión ordinaria de fecha 13 de mayo del 2022; posteriormente, la demandante presentó sus descargos el día 06 de junio del 2022, señala domicilio procesal y designa la abogada a cargo de su defensa.
- Sobre la aprobación del informe de determinación de hechos y pertinencia de pruebas: Mediante oficio N° 201-2021-2022-EDB-CR el congresista delegado Carlos Bustamante Donayre en el plazo de 5 días hábiles cumplió con presentar el informe de determinación de hechos materia de investigación y la evaluación sobre la pertinencia de las pruebas y/o indicios así como la recomendación para la actuación de otros medios probatorios relevantes para el caso.
- Sobre la Audiencia: En la décimo novena sesión extraordinaria virtual de la subcomisión de acusaciones de fecha 08 de agosto del 2022 se llevó a cabo la audiencia con la participación de las partes: i) denunciantes Patricia Rosa Chirinos Venegas y Gladys Echaíz de Núñez Izaga, sustentando los fundamentos de hecho y de derecho de su denuncia constitucional; y ii) la denunciada, ex fiscal de la Nación, quien realizó sus descargos sobre los hechos imputados en su contra en presencia de su abogada defensora.
- Sobre el Informe Final y su aprobación en la Subcomisión: La Subcomisión de Acusaciones Constitucionales en la sesión celebrada el 23 de setiembre del 2022 aprobó por mayoría el informe final de la denuncia constitucional 209 y 231 (acumuladas) y en la sesión extraordinaria del 16 de noviembre del 2022 se aprobó por mayoría el informe de rectificación material del informe final.

**14.2.** Asimismo, las incidencias presentadas en sede parlamentaria fueron materia de debate en la Sesión del Pleno del Congreso, siendo la Presidencia de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales la encargada de exponer cada una de las fases del procedimiento de acusación constitucional de las denuncias constitucionales 209 y 231 (acumuladas) en las cuales recayó el informe final, el cual propone la acusación por Juicio y Antejjuicio Político contra la amparista.



**14.3.** Así las cosas, el procedimiento de la acusación constitucional y la denuncia constitucional fueron desarrollados conforme a los parámetros establecidos en el artículo 89° del Reglamento del Congreso de la República; incluso, la amparista solicitó una ampliación de plazos para efectuar sus descargos respecto de las denuncias constitucionales instauradas en su contra, pedido que fue aprobado en la décimo sexta sesión ordinaria de fecha 13 de mayo del 2022, conforme se hiciera de conocimiento en la Sesión del Pleno del Congreso.

**14.4.** De otro lado, es de conocimiento público, que, en la citada sesión del Pleno, tanto la demandante como su abogado defensor hicieron uso de la palabra, exponiendo sus argumentos de defensa, asimismo, la votación fue desarrollada en la Sesión del Pleno del Congreso conforme lo dispuesto en el artículo 56° y 57°<sup>49</sup> del Reglamento del Congreso de la República.

**DÉCIMO QUINTO.**-Si bien podemos colegir del considerando anterior que se habría respetado el trámite del procedimiento parlamentario; no obstante, el debido proceso formal no solo comprende los actos descritos, sino también incluye la motivación de las decisiones emitidas por el Congreso de la República, dada su condición de derecho fundamental contenido dentro del debido proceso, tal como ya lo ha aclarado el Tribunal Constitucional en la **Sentencia 02467-2012-PA/TC**:

*“(...) 6. El derecho al debido proceso supone el cumplimiento de las diferentes garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los procesos o procedimientos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto estatal o privado que pueda afectarlos. **Su contenido presenta dos expresiones: la formal y la sustantiva.** En la de carácter formal, los principios y reglas que lo integran tienen que ver con formalidades estatuidas, tales como las que establecen el procedimiento preestablecido, el derecho de defensa y **la motivación**, etc. En las de carácter sustantiva o, estas están básicamente relacionadas con los*

---

<sup>49</sup> Reglamento del Congreso. Oportunidad de las votaciones.

Artículo 56. Terminado el debate de un asunto, o el tiempo prefijado por el Consejo Directivo, o cuando ya han hecho uso de la palabra los integrantes de todos los Grupos Parlamentarios que lo soliciten o cuando así lo establezca el Reglamento, el Presidente anunciará que se procederá a votar. Hecho el anuncio, se verificará el quórum. Desde ese instante, ningún Congresista debe abandonar la Sala, permaneciendo en su escaño hasta que concluya el acto de votación. El Congresista que se abstenga podrá fundamentar su posición por escrito hasta la sesión siguiente. El Presidente tiene voto dirimente y en el caso de que participe en el debate cederá la Presidencia a quien deba reemplazarlo, ocupando su escaño e interviniendo en las mismas condiciones que los demás Congresistas. (Artículo modificado. Resolución del Congreso 014-98-CR, publicada el 16 de diciembre de 1998) Clases de votaciones.

Artículo 57. Todas las votaciones son públicas, salvo que dos tercios de los miembros hábiles del Pleno acuerden que sean secretas. Las votaciones pueden ser: a) Por tablero: Cuando cada Congresista acciona el Sistema de Votación Electrónica, registrándose en acta su nombre y sentido de su voto. Si por algún motivo no pudiera utilizarse el tablero electrónico, el Presidente, tratándose de leyes y resoluciones legislativas, dispondrá votación nominal, en cuyo caso el relator llama a cada uno de los Congresistas por su nombre y éstos responden SI, NO o ABSTENCIÓN. b) A mano alzada: Siempre que no se trate de leyes ni resoluciones legislativas. Las votaciones secretas se realizan recibiendo cada Congresista una cédula, expresando su voto en ella y depositándola en el ánfora.

*estándares de razonabilidad y proporcionalidad que toda decisión judicial debe suponer”. (El resaltado es nuestro)*

Entonces, tratándose la presente causa del cuestionamiento de decisiones parlamentarias, consideramos que el análisis y control del debido proceso en su carácter formal, se debe efectuar partiendo previamente de la **identificación del acto discrecional** y proseguir con la **evaluación de si este acto discrecional se encuentra debidamente motivado**, para lo cual se **desarrollará un canon de control de la decisión conforme a la doctrina jurisprudencial establecida por nuestro máximo Tribunal Constitucional, citada en los considerandos precedentes**, a fin de no interferir en los ámbitos restrictivos de la jurisdicción y procurar el respeto al balance de poderes institucionales que la Constitución ha establecido con los demás poderes del Estado, en este caso, del Congreso de la República; en muestra de transparencia frente a cualquier discrepancia de opiniones que pudiera surgir por mérito, oportunidad o conveniencia de intereses de parte, sobreponiendo ante todo la razón y el derecho.

**DÉCIMO SEXTO.**-Ahora bien, la actora señala como primer acto lesivo la **Resolución Legislativa del Congreso N° 024-2022-2023-CR**, publicada el día viernes 23 de junio de 2023, que la inhabilita por cinco años para el ejercicio de la función pública, en su condición de ex Fiscal de la Nación, por infracción a la Constitución Política del Perú, en su artículo 159°, inciso 4). En virtud a ello, tenemos que la referida decisión parlamentaria se sustenta en lo siguiente:

*“(…) CUARTO.- Que, mediante informe de calificación del 4 de marzo de 2022, la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales, previa verificación del cumplimiento de los requisitos de admisibilidad y procedencia, establecidos en los literales a) y c) del artículo 89 del Reglamento del Congreso de la República, declaró procedentes las Denuncias Constitucionales 209 y 231 (acumuladas).*

*QUINTO.- Que la Comisión Permanente, en sesión celebrada el 13 de abril de 2022, acordó otorgar un plazo de hasta 15 días hábiles para que la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales realice la investigación y presente el informe final; y aprobó la acumulación de las Denuncias Constitucionales 209 y 231.*

*SEXTO.- Que la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales, en sesión celebrada el 23 de setiembre de 2022, aprobó por mayoría el informe final de las Denuncias Constitucionales 209 y 231 (acumuladas); y, **en la sesión extraordinaria del 16 de noviembre de 2022, aprobó por mayoría el informe de rectificación material del informe final que recomienda ACUSAR a Zoraida Ávalos Rivera, por infracción a la Constitución Política del Perú, en su artículo 159, inciso 4), al haber incumplido las obligaciones inherentes al Ministerio Público de ejercer la acción penal, siendo precisamente la fiscal de la Nación la única funcionaria legitimada para investigar los presuntos delitos cometidos por los altos funcionarios y no obstante haber advertido la denunciada la existencia de hechos irregulares con características delictivas que habría cometido el entonces presidente de la República José Pedro Castillo Terrones,***

**dispuso suspender la investigación hasta el término del mandato presidencial.**

SÉTIMO.- Que, por lo expuesto en el considerando anterior, se solicita su inhabilitación por el periodo de cinco (5) años, de acuerdo al artículo 100 de la Constitución Política, para el ejercicio de la función pública; en la Denuncia Constitucional 209, formulada por la congresista de la República Patricia Rosa Chirinos Venegas, contra la exfiscal de la Nación Zoraida Ávalos Rivera.

OCTAVO.- Que la Comisión Permanente, en sesión celebrada el 21 de diciembre de 2022, aprobó el informe final y la conformación de la subcomisión acusadora para formular la correspondiente acusación ante el Pleno del Congreso de la República.

NOVENO.- Que, durante el desarrollo del procedimiento de acusación constitucional, se ha respetado el debido proceso y brindado a la denunciada Zoraida Ávalos Rivera todas las garantías necesarias para que pueda ejercer su derecho de defensa, quien ha presentado sus descargos y participado en las sesiones de audiencia pública. Asimismo, se le ha garantizado el acceso al expediente de la denuncia constitucional, no habiendo solicitado, ella o su defensa técnica, tal acceso.

**Por estas consideraciones y las esgrimidas en el informe final, y luego de haber ejercido la denunciada su derecho a la defensa, el Pleno del Congreso de la República, de conformidad con el procedimiento regulado en los artículos 99 y 100 de la Constitución Política del Perú y el inciso i) del artículo 89 de su Reglamento, ha resuelto:**

**INHABILITAR por cinco años para el ejercicio de la función pública a la señora Zoraida Ávalos Rivera, en su condición de exfiscal de la Nación, por infracción a la Constitución Política del Perú, en su artículo 159, inciso 4)”. (Negrita y subrayado es nuestro)**

**DÉCIMO SÉPTIMO.-** Conforme a lo glosado, puede advertirse que a la demandante se le atribuye la infracción al artículo 159°, inciso 4), de la Constitución Política del Estado por haber incumplido las obligaciones inherentes al Ministerio Público de ejercer la acción penal. Por lo que, debe revisarse si la decisión parlamentaria sancionatoria se ciñe estrictamente al criterio ya establecido por el Tribunal Constitucional en la **Sentencia 4044-2022-PHC/TC**, tal como resumimos a continuación:

- a) En el fundamento 44: Los hechos que configuran una infracción constitucional, la calificación de la infracción y la sanción a imponerse, **debe estar debidamente fundamentado y motivado.**
- b) En su fundamento 45: Se exige al Congreso de la República **realizar la tarea de encuadrar los hechos y establecer su relación directa con la norma constitucional pertinente,** a fin de configurar la infracción constitucional.
- c) En el fundamento 46: El Tribunal Constitucional expone que una acusación constitucional por juicio político debe estar debidamente motivado, toda vez que, en el modelo constitucional peruano, no

existe propiamente un catálogo normativo que regule cuales son las infracciones a la Constitución y qué clase de sanciones ameritaría su comisión, por lo que, **se exige el deber de motivar debidamente la sanción a imponer.**

- d) En el fundamento 83: **La obligación de motivar debe ser particularmente prolija,** lo cual obedece a la inexistencia en nuestro modelo, de un cuerpo normativo que regule, de manera precisa, cuáles son las infracciones constitucionales y las sanciones que acarrearían.

**DÉCIMO OCTAVO.**-Al respecto, cabe acotar que, la Constitución Política del Estado reconoce la existencia de un juicio político para sancionar las infracciones a la Constitución que versan sobre todas aquellas violaciones a los bienes jurídicos constitucionales que no son materia de protección y sanción por alguna norma legal.

Es por ello que, como ya se ha indicado en el considerando décimo *supra*, es atribución funcional del Poder Legislativo velar por el respeto a la Constitución que le ha sido conferida por los artículos 99° y 100° de la Carta Fundamental, cuyo control lo ejerce a través de la acusación constitucional y posterior juicio político, **lo cual no se encuentra en discusión en el presente proceso ni es objeto de debate;** empero, siguiendo los parámetros establecidos por el Tribunal Constitucional que se detallaron en el considerando anterior, dicha atribución lleva consigo la obligación de motivar la decisión que impone la sanción de inhabilitación, suspensión o destitución a los funcionarios comprendidos en el artículo 99° de la Constitución Política del Estado, la misma que **debe ser especialmente prolija.**

**DÉCIMO NOVENO.**-En tal sentido, revisada la Resolución Parlamentaria antes citada se aprecia que en los considerandos primero y segundo se hace mención a las denuncias constitucionales 209 y 231 (acumuladas), para luego, de los considerandos tercero al quinto realizar solo una breve descripción de los actos parlamentarios; seguidamente, en el considerando sexto se hace una referencia a la acusación constitucional, donde se le estaría atribuyendo a la demandante la infracción al artículo 159°, inciso 4), de la Constitución Política del Estado; finalmente, en los considerandos séptimo al noveno se hace referencia a la aprobación del informe final y con ello se tiene por resuelta la inhabilitación de la demandante.

Asimismo, en el párrafo segundo del considerando noveno se alude de manera genérica como fundamento a las consideraciones esgrimidas en el informe final, lo que deja ver una motivación por **remisión o referencia**.

De esta forma, corresponde analizar el informe final de las denuncias constitucionales 209 y 231 (acumulados) que recomienda acusar por juicio político a la demandante, en su condición de ex Fiscal de la Nación, con una propuesta de inhabilitación por el periodo de 5 (cinco) años.

En ese cometido, del referido informe se advierte que en el acápite I se consignan los antecedentes del trámite de las denuncias constitucionales; en el apartado II solo se cita el marco normativo en términos generales; en el apartado III únicamente se señala el marco teórico general del juicio y antejuicio político; en el apartado IV si bien se rotula como análisis del caso resulta que en los acápites 4.1 y 4.2 solo se hacen unas reseñas de los hechos que sustentaron las denuncias 209 (su ampliación) y 231 y de los alegatos de descargo; en el acápite 4.3 se mencionan medios de prueba; para recién en los acápites 4.4 y 4.5 efectuarse una apreciación de los actos imputados a la demandante como infracción constitucional; cuyo contenido es el siguiente:

*“(…) IV. Análisis del caso*

*(…)*

#### *4.4 OBLIGACIONES DE LA FISCAL DE LA NACIÓN*

*Corno se ha precisado anteriormente, las funciones del Ministerio Público se encuentran positivizadas en el artículo 159 de la Constitución Política del Perú. Ahora bien, **cierto es que, el numeral 5) precisa que, es facultad del Ministerio Público la acción penal de oficio, lo cual implicaría que la iniciativa de ejercer la acción penal por parte del funcionario público es facultativa, en atención a su propio criterio, sobre la base de la razonabilidad**; sin embargo, nuestro sistema jurídico nos exige que, las normas sean interpretadas de manera sistemática, es decir, de forma que las normas confluyan armónicamente entre sí.*

*En ese sentido, no podemos interpretar el numeral 5) del artículo 159 sin concordarlo con el numeral 4) del mismo cuerpo legal, **el cual exige que el Ministerio Público conduzca desde su inicio la investigación del delito.***

*Para el caso, siendo que, el actual presidente de la República, ostenta el más alto cargo político en nuestro país, **compete** a la Fiscal de la Nación realizar las investigaciones sobre los presuntos delitos a los que se haya vinculado al presidente, aún en el supuesto en que se encuentre en funciones, ya que el artículo 117 de la norma suprema **no limita la facultad del Fiscal de la Nación dispuesto en el numeral 4) del artículo 159, tal como lo veremos más adelante**. Que, las denuncias materia de análisis han sido interpuestas por infracción constitucional y presuntos delitos penales. En ese sentido, por el lado del análisis a la infracción, **se debe determinar si, efectivamente, se ha vulnerado alguno de los bienes jurídicos constitucionalmente protegidos.***

Para tal efecto, debemos reconocer que, **el artículo 159 no solo establece funciones**, como lo precisa la abogada de la defensa, ni tampoco que dichas funciones estén sujetas a la discrecionalidad de los fiscales; **sino que, por el contrario, la Constitución ha pre establecido obligaciones inherentes al Ministerio Público**.

En consecuencia, cuando existan indicios razonables que denoten la presunta comisión de delitos, ya sea que estos se hayan dado a conocer a través de la prensa u otros medios de investigación, **es obligación del Ministerio Público abrir la investigación correspondiente, aun cuando se trate del propio presidente de la República**.

Que, lo señalado en el párrafo anterior es el criterio con el que, también, coincide la denunciada, tal como lo ha precisado la abogada de la defensa en la audiencia del pasado 8 de agosto; pese a ello, como se puede apreciar de la narración y cronología de los hechos, **se habría incurrido en infracción a la constitución al no haber actuado diligentemente en su cargo**, pues a pesar de la cantidad de indicios razonables que existían para investigar al actual presidente y los informes que le dieron a conocer otros fiscales (cuyo tenor era dar a conocer las conductas delictivas vinculadas al presidente), la ex Fiscal de la Nación Zoraida Avalos esperó hasta el 4 de enero de 2022 (Delito de Omisión. Rehusamiento o demora de actos funcionales), para abrir la investigación correspondiente, **peor aún puso en riesgo esta etapa (investigatoria) al suspenderla en el mismo acto hasta que el presidente concluya su mandato**.

Que, de acuerdo a los fundamentos expuestos en las carpetas fiscales aperturadas el 04.01.2022, existen varios indicios razonables que incriminarían al actual presidente como parte de una presunta organización criminal. En ese sentido, la ex Fiscal de la Nación, Zoraida Avalos, **no debió suspender la investigación**, máxime si considerarnos que los Medios de prueba a recabar son sensibles y pudieran no existir al término del mandato presidencial.

En consecuencia, la señora Zoraida Avalos **no solo habría incurrido en infracción constitucional por la demora de sus actos funcionales**, lesionando así el artículo 159 de la Constitución, sino también al suspender la investigación en contra del presidente de la República, Pedro Castillo Terrones (...)

#### 4.5 SOBRE LA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 117 DE LA CONSTITUCIÓN

Que, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo en mención, el Presidente de la República solo podría ser acusado, durante el ejercicio de sus funciones bajo los supuestos taxativos previstos en la Constitución, salvo los casos previstos en el artículo 134 del mismo cuerpo legal; ello con la finalidad de resguardar su investidura y evitar la inestabilidad del aparato estatal, que podría ser promovida por fuerzas políticas contrarias a la oficial. Esta prerrogativa en favor del cargo presidencial tiene una duración por el término del mandato, es decir, es temporal. Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha precisado en el fundamento 10 de la Sentencia recaída en el Expediente 3760-2004-AAÍFC: - las acusaciones que se fundamentan en la comisión de otros delitos e infracciones constitucionales tendrán lugar, evidentemente, una vez que el Presidente de la República ha concluido su mandato constitucional o cuando se declara la vacancia de la Presidencia de la República de acuerdo con el artículo 1130 de la Constitución Política - A partir de lo señalado por el Tribunal Constitucional



**Corte Superior de Justicia de Lima**  
**Tercera Sala Constitucional**  
**Exp. N° 02850-2023-0-1801-SP-DC-03**  
**Materia: Proceso de amparo**

*surge el cuestionamiento de si esta restricción es exclusiva para las acusaciones en procesos penales vinculados a los delitos previstos en el artículo 117 de la Constitución o también aplica respecto de los delitos comunes. Del mismo modo, cabe destacar que la propia constitución se refiere tan solo a "la acusación", y no a la etapa de investigación, motivo por el cual es válido inferir que esta etapa del proceso no estaría restringida (...)*

*Así, podemos destacar, también, la apreciación del Fiscal Pablo Sánchez, quien interpretó que el Presidente Pedro Castillo puede ser investigado por los presuntos delitos de corrupción que se le inculpan, en la medida que la etapa de investigación no se encuentra restringida por el artículo 117 de la Constitución, en ese sentido, y respetando lo dispuesto por el artículo señalado, ordenó abrir la investigación en contra del presidente de la república, quien aún se encuentra en funciones. Del mismo modo, hemos sido testigos de las actuaciones de la Fiscal de la Nación, Patricia Benavides, quien abrió otras investigaciones contra el Presidente por su presunta vinculación con hechos delictivos (sobre la base de indicios razonables). A esta posición debe sumarse la interpretación dada por el penalista, César Nakazaki, quien, previamente, sostuvo que, si bien la Constitución concede un marco de protección a la investidura presidencial, lo cierto es que ésta protección se limitaría a los delitos de función, no pudiendo interpretarse que cabe frente a delitos comunes. Del mismo modo, asevera que la Constitución no ha prohibido investigar, sino acusar (...). De lo expuesto se puede concluir que la Constitución Política del Perú en su artículo 117 no restringe realizar investigaciones en contra del presidente de la República máxime si los delitos que se le inculpan no son propios de la función. En ese sentido, se concluye que. **la Ex Fiscal de la Nación, no solo habría incurrido en demora de sus actos funcionales** (recuérdese que tomó conocimiento de los hechos a través de un informe fiscal, a inicios de diciembre de 2021, que denoto que existían varios indicios razonables que inculparían al presidente de la República. sin contar con la propagación de las investigaciones periodísticas que datan de fines de octubre-) **sino que habría incurrido en infracción a la constitución (artículo 159) al no conducir desde su inicio la investigación del delito**, pese a todos los indicios que existían desde noviembre de 2021 (...)" (Negrita y subrayado es nuestro)*

**VIGÉSIMO.-** Así, del acápite 4.4, sexto y séptimo párrafo, del informe final se advierte que, en síntesis, a criterio de la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales del Congreso de la República, los hechos concretos que constituirían la infracción constitucional son los siguientes: **1)** La demandante habría esperado hasta el 4 de enero del 2022 para abrir la investigación correspondiente al entonces Presidente de la República, **2)** habría puesto en riesgo la etapa de investigación al suspenderla en el mismo acto hasta que el ex Presidente concluyera su mandato y **3)** No debió suspender la investigación al existir varios indicios razonables que inculparían al ex Presidente de la República en la comisión de delitos.

**20.1.** Por ello, la mencionada Sub Comisión, en un primer momento en el mencionado sexto párrafo, consideró que la infracción constitucional consiste en “no haber actuado diligentemente en su cargo”; sin embargo, en otros apartados del mismo informe (acápites 4.4, octavo párrafo, y el párrafo final del acápites 4.5) se le sindicó a la demandante la “*lesión al artículo 159 de la Constitución Política del Estado*” por la “*demora de sus actos funcionales*” y por “*no conducir desde el inicio la investigación del delito*”, sin siquiera precisarse qué inciso del referido artículo habría sido materia de infracción.

**20.2.** Por su parte, en el considerando sexto de la Resolución Legislativa N°024-2022-2023-CR se califica como infracción constitucional “*haber incumplido las obligaciones inherentes al Ministerio Público de ejercer la acción penal*”, toda vez que: **1)** La Fiscal de la Nación sería la única funcionaria legitimada para investigar los presuntos delitos cometidos por los altos funcionarios y **2)** habría dispuesto suspender la investigación hasta el término del mandato del ex Presidente de la República. En consecuencia, no se especifica de manera clara y concreta cuáles serían los hechos y la(s) conducta(s) que constituye(n) la infracción constitucional, existiendo, incluso, incongruencia entre la Resolución Legislativa antes mencionada y el informe final, aun cuando se hace mención a dicho informe para imponer la sanción de inhabilitación a la actora.

**20.3.** Asimismo, llama la atención que en el acápites 4.4, párrafo primero y tercero, del informe final se reconozca que la iniciativa de ejercer la acción penal por parte del Fiscal de la Nación es facultativa, para luego indicar en el párrafo quinto del mismo acápites del informe que “*es obligación del Ministerio Público abrir la investigación correspondiente, aun cuando se trate del propio presidente de la República*”. Situación que muestra una incongruencia en el desarrollo del informe, teniendo en consideración que en el artículo 159° de nuestra Carta Magna sólo se enumeran las atribuciones que le son conferidas al Ministerio Público, evidenciándose una vez más que no se ha desarrollado una conexión lógica entre los hechos, la calificación de la conducta y la infracción constitucional atribuida.

**20.4.** Además, se observa que en el cuarto párrafo del acápites 4.4 del informe se hace referencia de manera genérica que la Constitución Política ha “*pre establecido obligaciones inherentes al Ministerio Público*”; sin embargo, no especifica cuáles serían esas obligaciones y su pertinencia para dotar de contenido a la conducta que se atribuye como infracción Constitucional.

**20.5.** En el numeral 4.1.1 del informe final, respecto al detalle de la denuncia constitucional formulada contra la demandante, se sostiene que la Fiscal de la Nación era la única funcionaria legitimada para investigar los presuntos delitos

a los altos funcionarios públicos, como lo era el Presidente de la República, José Pedro Castillo, y no abrió investigación preliminar<sup>50</sup>. Sin embargo, en el acápite 4.4, párrafos sexto y séptimo, se cuestiona la suspensión de las diligencias preliminares, lo cual implica una contradicción entre el contenido de la denuncia constitucional y el desarrollo del informe final, pues en el numeral 4.3.2 de éste informe se detalló que la actora sí inició las diligencias preliminares con las Disposiciones Fiscales N° 01 (carpeta fiscal N° 251-2021) y N° 02 (carpeta fiscal N° 222-2021), ambas de fecha 04 de enero de 2022, y en dichos documentos consideró suspender tales investigaciones hasta la culminación del mandato presidencial; igualmente, se omite explicar por qué dicho proceder no estaría en sus atribuciones y, por el contrario, habría constituido estrictamente una obligatoriedad para la demandante continuar con las diligencias de investigación preliminar, cuando de la Ley N° 27399<sup>51</sup> no se desprende ello, normativa que no se menciona ni precisa en el informe final.

**20.6.** En el apartado 4.5<sup>52</sup> del informe final se llega a la conclusión de que el artículo 117° de la Constitución Política del Estado no restringe realizar investigaciones contra el Presidente de la República, sin embargo, esta no se deriva de ninguna labor interpretativa propia de índole constitucional, a dicho efecto solo se limita a tomar jurisprudencia del Tribunal Constitucional, a transcribir parcialmente un informe de la defensoría del pueblo, a referir las interpretaciones de un ex Fiscal de la Nación y de un jurista de la especialidad penal; sin que de este modo tampoco se pueda establecer la obligatoriedad que menciona el mismo informe en el párrafo quinto del apartado 4.4 y su conexión lógica con la determinación de la infracción constitucional.

---

<sup>50</sup>Informe Final Denuncia 209 y Ampliatoria 231 Acumuladas. IV. ANÁLISIS DEL CASO 4.1 HECHOS Y FUNDAMENTOS DE LAS DENUNCIAS

4.1.1 DENUNCIA 209 Y AMPLIACIÓN.

Infracción Constitucional

De acuerdo con lo dispuesto por el numeral 4) del artículo 159 de la Constitución Política del Perú, **la Fiscal de la Nación es la única funcionaria legitimada para investigar los presuntos delitos a los funcionarios públicos**, siendo el más **alto funcionario** al servicio de la nación el Presidente de la República, José Pedro Castillo Terrones. Al respecto, se advierte en el contenido de la denuncia diversos hechos irregulares, con características delictivas, que vendrían cometiéndose desde la Presidencia de la República (mandos medios y el propio Presidente de la República), frente a los cuales se evidenciaría la inacción por parte de la Fiscal de la Nación Zoraida Ávalos Rivera, para la corroboración de los hechos.

-Que, según la denuncia 209 de fecha 28.12.2021, **pese a estos hechos la Fiscal de la Nación, Zoraida Ávalos no abrió investigación preliminar**, observándose así su inoperancia, pasividad, silencio y omisión de funciones.

<sup>51</sup>Ley 27399, Artículo 1.- Titular de la investigación preliminar

El Fiscal de la Nación **puede realizar investigaciones preliminares** al procedimiento de acusación constitucional por la presunta comisión de delitos de función atribuidos a funcionarios del Estado comprendidos en el Artículo 99 de la Constitución.

<sup>52</sup>Artículo 117 de la Constitución Política del Estado:

El presidente de la República sólo puede ser acusado, durante su período, por traición a la Patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver la Cámara de Diputados, salvo en los casos previstos en el artículo 134 de la Constitución, y por impedir su reunión o funcionamiento, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral.

**20.7.** Adicionalmente, en el informe final no se explica en qué consiste la infracción a la Constitución que fuera contraria a la dignidad del cargo ejercido por la demandante, no se desarrolla el tipo de infracción constitucional, esto es, si se trata de una infracción expresa, implícita o hermenéutica (interpretación a partir de valores, principios y fines de los bienes constitucionales protegidos); no se indica en qué falta política se ha incurrido que comprometa peligrosamente el adecuado desenvolvimiento del aparato estatal y cómo o en qué forma se ha afectado de manera concreta un interés del Estado a efectos de ser sancionado.

**20.8.** De igual forma, en el informe final tampoco se explica si la función realizada por la demandante, en su calidad de Fiscal de la Nación, estuvo acorde o no con los principios de legalidad e independencia funcional<sup>53</sup> o en una situación distinta, donde lo que se cuestiona es la forma de cómo investigó o la negativa a investigar a un alto funcionario público; de ser así, ya no estaríamos bajo los alcances de una norma constitucional sino de una norma infra constitucional y por ello, de ser el caso, debiera ser investigada por las autoridades correspondientes a dicho nivel.

**20.9.** También se omite realizar la determinación de cuál es el bien jurídico constitucional señalado expresamente en el texto constitucional que no sea susceptible de protección ni de sanción por norma legal alguna y que hubiere sido vulnerado. Sumado a que, no se motiva respecto al plazo de inhabilitación de 5 (cinco) años impuesto a la demandante, pues si bien es cierto la Constitución contempla que la sanción de inhabilitación puede ser dispuesta hasta por un plazo de 10 (diez) años; también lo es que la sanción impuesta debe estar sujeta a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

**VIGÉSIMO PRIMERO.**- Por lo tanto, el Congreso de la República no ha motivado debidamente la infracción constitucional atribuida a la demandante, conforme a los parámetros establecidos por el Tribunal Constitucional, dado que incurre en motivación insuficiente/incongruente; más aún si en el modelo constitucional peruano no existe propiamente un catálogo normativo que regule cuales son las infracciones a la Constitución, **lo cual conlleva a que la motivación sea particularmente prolija** y, además, a criterio del Colegiado, se respeten los principios de razonabilidad, proporcionalidad, según la gravedad del bien jurídico constitucional vulnerado, así como del interés público.

Esta Sala Superior Constitucional concluye que **se ha vulnerado el derecho al debido proceso formal, en el ámbito de la motivación de la resolución legislativa de inhabilitación, de la demandante.**

---

<sup>53</sup>Acerca de la independencia, ver lo desarrollado en el considerando cuarto de la presente sentencia.  
Página 62 de 67

**VIGÉSIMO SEGUNDO.- El Colegiado deja en claro que todo lo antes expuesto en modo alguno implica un cuestionamiento a la prerrogativa de los señores Congresistas de la República en el control político y en el libre ejercicio de sus votos, tampoco significa que en este proceso constitucional se discuta o determine si hubo o no infracción constitucional por parte de la demandante, por cuanto ello es exclusivo y excluyente del Congreso de la República.**

En tal contexto, este Colegiado solo se ha ceñido a verificar estrictamente los parámetros establecidos por nuestro Tribunal Constitucional, de acuerdo a lo ampliamente desarrollado a lo largo de la presente resolución; de modo que, **la potestad del Congreso de la República queda incólume para que proceda conforme a sus atribuciones constitucionales con relación a los actos que le fueron imputados a la demandante como infracción constitucional, garantizándole el irrestricto respeto a sus derechos constitucionales; dejándose a salvo esa potestad.**

**VIGÉSIMO TERCERO.-** De otro lado, por el ***principio de suplencia de queja deficiente***, los Jueces Constitucionales tienen la facultad para adecuar las pretensiones de los quejosos, a fin de otorgarles la protección que sus derechos fundamentales requieran, como bien el Tribunal Constitucional en la **Sentencia 00569-2003-PC/TC** (f.J.3) señaló:

*“(...) Tal facultad **es otorgada a los jueces constitucionales en nuestro ordenamiento jurídico, para adecuar su pretensión a fin de otorgar protección constitucional al quejoso, en aquellos casos en los que se advierta un error o una omisión en el petitorio.** Así, a diferencia de los jueces ordinarios, quienes en la mayoría de los casos mantienen una vinculación rígida con la ley, **el deber de suplir los actos defectuosos es exigible ineludiblemente en el caso del juez constitucional, debido al deber especial de protección de los derechos fundamentales que informa los procesos constitucionales.**” (Resaltado y subrayado es nuestro)*

Asimismo, en la **Sentencia 250-2008-PHD/TC** precisó que:

*“(...) la vigencia de este principio en nuestro ordenamiento se sustenta, además, en el preeminente valor de los derechos cuya tutela se pretende y por cuanto el principio pro actione impone que el juez constitucional, **en lugar de optar por alternativas que supongan el estrechamiento del derecho de acceso a la justicia, máxime a la justicia constitucional, debe acoger aquéllas que impliquen, por el contrario, una optimización o mayor eficacia del mismo**(...)”.* (Resaltado y subrayado es nuestro)

Resulta claro, entonces, que la progresiva protección a los derechos fundamentales faculta al Juez Constitucional a corregir las deficiencias

incurridas en el planteamiento de la pretensión cuando se encuentra evidenciada la vulneración de un derecho a partir del análisis de la causa controvertida; lo **que concuerda perfectamente con el principio pro homine** que permite hacer una interpretación amplia y no restrictiva de una mejor protección a la persona humana.

Como es sabido, en el caso de autos, la demandante pretende la nulidad de la Resolución Legislativa del Congreso N° 024-2022-2023-CR, materia de análisis en los considerandos precedentes; sin embargo, al tratarse de un acto parlamentario que tiene rango de ley con un carácter particular y que solo puede ser cuestionado a través de un proceso de amparo, ante la vulneración de derechos fundamentales del afectado, en este caso del debido proceso formal, en virtud del principio de queja deficiente, corresponde declarar que le es inaplicable los efectos de la citada Resolución Legislativa y, dada la naturaleza restitutoria del proceso de amparo, como el reponer las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de un derecho constitucional, debe ordenarse su reincorporación en el cargo que ostentaba hasta antes de la vulneración del derecho al debido proceso formal, esto es, como Fiscal Suprema Titular del Ministerio Público.

**VIGÉSIMO CUARTO.-** En cuanto a la pretensión de nulidad de la Resolución N° 025-2022-2023-CR, de fecha 22 de junio de 2023. Se tiene que:

**24.1.** Dicha Resolución ha dado lugar a la causa penal N° 00025-2023-2-5001-JS-PE-01, ventilada ante el Juzgado Supremo de Investigación Preparatoria de la Corte Suprema de la República, por los delitos de omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales en agravio del Estado.

**24.2.** Conforme escrito de fecha 13 de diciembre de 2023, la actora da cuenta a esta Sala del Auto que resuelve la excepción de improcedencia de Acción mediante Resolución Número Tres de fecha 23 de noviembre de 2023, que Resuelve: *“Declarar Fundada la excepción de improcedencia de Acción interpuesta por la defensa de la investigada Zoraida Avalos Rivera, en el proceso seguido en su contra por el delito contra la administración pública, delitos cometidos por funcionarios públicos, modalidad omisión de actos funcionales tipificado en el artículo 377° primer párrafo del Código Penal; en consecuencia SOBRESER la causa en este extremo y archívese definitivamente una vez sea consentida o ejecutoria.”*

El fundamento de este Auto, fue:

*“DECIMO OCTAVO.-De lo antes reseñado, este Juzgado concluye:  
18.1 Los argumentos expuestos por la defensa de Avalos Rivera, señalando que el hecho y la conducta de su patrocinada no se subsumen en el tipo penal de*



**Corte Superior de Justicia de Lima**  
**Tercera Sala Constitucional**  
**Exp. N° 02850-2023-0-1801-SP-DC-03**  
**Materia: Proceso de amparo**

*omisión ilegal de algún acto de su cargo es atípica, son válidos para interponer una excepción de improcedencia de acción, toda vez que pretende se realice un juicio o evaluación de subsunción jurídico penal, si el hecho expuesto por la fiscalía es conforme con el tipo penal. La oposición de la Fiscalía y la defensa de la Procuraduría respecto que se pretende hacer valoración probatoria no tiene sustento.*

*18.2 El delito de ilegal omisión de actos funcionales, en el contexto del hecho narrado por la Fiscalía, respecto que la imputada Avalos Rivera, en su actuación como Fiscal de la Nación, al no abrir investigación preliminar oportuna al ex presidente Castillo Terrones (en dos carpetas fiscales) y posteriormente al hacerlo suspendió dichas investigaciones con el argumento que debía concluir su mandato, omitió sus deberes funcionales, específicamente la "...conducta desplegada por la agente oficial pueda realizar la actuación funcional debida; agrega la decisión precitada que el agente infringe una norma de mandato (mera omisión de una actividad exigida por la ley). A la Fiscal de la Nación le compete, como establece la ley y el Reglamento del Congreso (que tiene fuerza de ley) incoar proceso penal, previa interposición de una denuncia constitucional; a su vez la Ley 27399 que alude la Fiscalía habría infringido la investigada señala textualmente que "El Fiscal de la Nación puede realizar investigaciones preliminares al procedimiento de acusación constitucional por la presunta comisión de delitos de función atribuidos a funcionarios del Estado comprendidos en el Artículo 99 de la Constitución" (el resaltado es nuestro); de ello se desprende que el realizar investigaciones es facultativo, y como ya se resaltó en considerandos precedentes, se siguió una opción interpretativa, la cual considera este Juzgado no es irrazonable, impertinente, inverosímil o absurda; es más, prácticamente con sus matices era seguida como doctrina imperante por los especialistas en la materia.*

*18.5 La investigada Avalos Rivera no omitió ilegalmente acto alguno de su cargo; en los hechos que se le imputa formuló, adoptó, siguió una línea de interpretación; es más, era la que sus predecesores definieron en anteriores circunstancias; siguió lo que la doctrina constitucional mayoritaria, sobre la aplicación del artículo 117° de la Constitución Política tenía definido; la motivación de las decisiones tanto judiciales como fiscales exige que éstas cuenten con razones, justificaciones o argumentos que resulten razonables, congruentes, convincentes, atendiendo a las alternativas u opciones que se presentan en la solución de los casos que atienden, opciones racionales en el contexto de los hechos, las normas aplicables, la jurisprudencia convencional, internacional y nacional sobre la materia así como la doctrina reconocida mayoritariamente.*

*En consecuencia, el hecho descrito e imputado por la Fiscalía a la investigada Avalos Rivera en su calidad de ex Fiscal de la Nación no constituye delito de omisión de acto funcional para ser perseguido penalmente; conforme al artículo 6° inciso 1 literal b) del Código, Procesal Penal la excepción de improcedencia de acción debe ser declarada fundada, así como sobreseído el proceso".*

**24.3.** Siendo que, la acusación constitucional ha sido formalizada en la vía penal y que, incluso, ya tiene una primera resolución jurisdiccional, y se encuentra pendiente la decisión final en el órgano jurisdiccional supremo, este Colegiado no puede emitir pronunciamiento sobre ello en respeto del **artículo 139° 5 de la Constitución Política del Perú**, que establece:

*"Artículo 139°.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional:  
(...)2. La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional. Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni*

*interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución. Estas disposiciones no afectan el derecho de gracia ni la facultad de investigación del Congreso, cuyo ejercicio no debe, sin embargo, interferir en el procedimiento jurisdiccional ni surte efecto jurisdiccional alguno”.*

**24.4.** Adicionalmente, es pertinente recordar el segundo párrafo del **artículo 100° de la Constitución Política del Perú**, que a la letra dice en su parte pertinente: *“La sentencia absolutoria de la Corte Suprema devuelve al acusado sus derechos políticos”.*

**24.5.** Este Colegiado resalta lo paradójico que puede resultar lo siguiente: que exista un fallo emitido por el Juzgado Supremo de Investigación Preparatoria donde se resuelve declarar fundada la excepción de improcedencia de acción interpuesta por la ahora amparista, lo cual resulta favorable a ella, pues, la consecuencia de un fallo firme en ese sentido sería sobreeser la causa en este extremo y el archivo definitivo del proceso penal (véase a fojas 124 a 144), en consecuencia, en aplicación del artículo 100° de la Constitución Política del Perú, la restitución de sus derechos políticos, y, sin embargo, que siga inhabilitada políticamente, cuando en sustancia el motivo de ambas denuncias se sustentan en la misma facticidad.

**24.6.** Conforme a lo expuesto, encontrándose la acusación penal en trámite ante el órgano jurisdiccional, este extremo de la demanda devendría en improcedente en estricto respeto a lo dispuesto en el artículo 139°.2 de la Constitución Política del Estado.

**VIGÉSIMO QUINTO.- Sobre los demás derechos vulnerados.**

Sobre los demás derechos constitucionales supuestamente vulnerados: derecho al trabajo y derecho al honor y buena reputación; estando a que no se ha motivado debidamente la resolución de juicio político y encontrándose pendiente en la vía jurisdiccional una decisión final con respecto a la acusación penal, carece de objeto analizar si se ha vulnerado el derecho al trabajo, al honor y buena reputación de la accionante, trayendo como consecuencia de que esta Superior Sala no pueda emitir pronunciamiento al respecto.

Por las consideraciones expuestas, los Magistrados de la Tercera Sala Constitucional de Lima, administrando justicia a nombre de la Nación;

**RESOLVIERON:**

- 1. DECLARAR FUNDADA EN PARTE LA DEMANDA, y por tanto INAPLICABLE A LA DEMANDANTE LOS EFECTOS DE LA**

**RESOLUCION LEGISLATIVA N° 024-2022-2023-CR**, publicada el 23 de junio de 2023, que dispone: “*INHABILITAR por cinco años para el ejercicio de la función pública a la señora Zoraida Ávalos Rivera, en su condición de ex fiscal de la Nación, por infracción de la Constitución Política del Perú*”; y reponiéndose las cosas al estado anterior a la violación o amenaza del derecho fundamental, corresponde **ORDENAR** la **reincorporación** de la demandante ZORAIDA ÁVALOS RIVERA como Fiscal Suprema Titular del Ministerio Público.

- 2. DEJAR A SALVO LA POTESTAD DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA** para que proceda conforme a sus atribuciones constitucionales con relación a los actos que le fueron imputados a la demandante como infracción constitucional, garantizándole el irrestricto respeto a sus derechos fundamentales.
- 3. IMPROCEDENTE** la demanda **EN EL EXTREMO** de declarar la nulidad e ineficacia de la Resolución Legislativa N° 025-2022-2023-CR, publicada el 23 de junio de 2023.
- 4. Consentida o ejecutoriada** que sea la presente resolución, procédase al archivo definitivo de la presente causa; sin costas ni costos.

En los seguidos por **ZORAIDA ÁVALOS RIVERA** contra el **CONGRESO DE LA REPÚBLICA** y **OTRO** sobre **PROCESO DE AMPARO**. Notifíquese. –

PAREDES FLORES

VELARDE ACOSTA

**CABRERA GIURISICH**