



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA
TERCERA SALA CONSTITUCIONAL.**

EXPEDIENTE N°: 03431-2023-0-1801-SP-DC-03.

DEMANDANTE : IMELDA JULIA TUMIALAN PINTO Y OTROS.

DEMANDADO : CONGRESO DE LA REPUBLICA DEL PERU.

MATERIA : PROCESO DE AMPARO.

RESOLUCIÓN N°08

**Lima, once de diciembre
Del dos mil veintitrés.-**

VISTOS:

La demanda interpuesta por Imelda Julia Tumialan Pinto, Aldo Alejandro Vásquez Ríos, Henry José Avila Herrera, Luz Inés Tello de Ñecco, Antonio Humberto de la Haza Barrantes, María Amabilia Zavala Valladares y Guillermo Santiago Thornberry Villarán; todo ellos como miembros titulares de la Junta Nacional de Justicia, contra el Congreso de la República del Perú; llevada a cabo la audiencia única con la participación de los abogados patrocinantes y el abogado de la Procuraduría del Poder Legislativo; teniendo a la vista el expediente administrativo impreso remitido por esa institución demandada e interviniendo como ponente el Juez Superior **Paredes Flores**.

PARTE EXPOSITIVA:

Los demandantes sustentan la presente demandada, argumentando en resumen lo siguiente:

- i.** Que, el control político no puede ser válidamente ejercido respecto a órganos o funcionarios a los que la Constitución les reconoce independencia, por eso el Congreso de la República no puede ejercer control político sobre los Jueces de Poder Judicial, de los Jueces del Tribunal Constitucional, ni de los Fiscales que conforman el Ministerio Público, tampoco respecto de los miembros de la Junta Nacional de Justicia.

- ii.** Que, sería incompatible con una democracia constitucional que los miembros de la Junta Nacional de Justicia se encontraran



sujetos al control político, lo que significaría que para permanecer en sus cargos necesitarían de la confianza de la mayoría de los congresistas.

- iii.** Que, los miembros del Congreso han informado que con la investigación sumaria están realizando control político sobre los integrantes de la Junta Nacional de Justicia; esta es un órgano constitucional autónomo creada por el Constituyente al mas alto nivel; los órganos constitucionales no se vinculan entre sí con los poderes del Estado bajo relaciones de jerarquía, ni se encuentra subordinado.
- iv.** Que, los miembros de la Junta Nacional de Justicia gozan de los mismos beneficios y derechos de los Jueces Supremos, entre estos esta que se respete su independencia, tal como lo recogen expresamente los artículos 146°, numeral 1 y 150° de la Constitución.
- v.** Que, la independencia judicial es un principio y a la vez un derecho humano; y el Tribunal Constitucional ha destacado que la independencia tiene dos manifestaciones: interna y externa; se trata de garantizar un espacio de libre albedrio funcional para que se pueda tomar decisiones jurídicas completamente libre de intromisiones, represalias, amenazas, presiones, intimidaciones directas o indirectas; a su vez se plasma en la garantía de la inamovilidad, que contiene la garantía de permanencia en el cargo.
- vi.** Que, el derecho a la permanencia en el cargo es parte de la independencia del operador; de acuerdo a este derecho los jueces solo pueden ser removidos por faltas de disciplina graves y acorde a procedimientos con debidas garantías o cuando se cumpla con el periodo a su cargo.
- vii.** Que, en consecuencia, de aprobarse una remoción de los integrantes de la Junta Nacional de Justicia a través de una



investigación sumaria sin las garantías de un debido proceso y sin que exista causa grave, se violará este derecho a la permanencia en el cargo y con ello la independencia judicial.

- viii.** Que, en la sesión del jueves 07 de setiembre, el pleno del Congreso de la República aprobó la Moción de Orden del Día N° 7565; el martes 12, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos aprobó su plan de trabajo, habiéndoles citado para el jueves 14 de setiembre, el viernes 15, el lunes 18, finalmente fueron citados para el jueves 21 en horas distintas a fin de que brindaran sus manifestaciones respecto a los cargos.
- ix.** Que, en ninguno de los oficios para que se les convoca se cita norma legal o reglamentaria expresa que regula el procedimiento parlamentario que se les viene aplicando; tampoco norma legal que tipifica como causas graves y establece los plazos para la realización de la investigación sumaria; solo alude a metodología y cronograma de trabajo.
- x.** Que, uno de los elementos del debido proceso es la tipicidad en materia sancionatoria, que consiste en la exigencia que las conductas consideradas como faltas deben estar previamente definidas con precisión en la Ley.
- xi.** Que, no existe ninguna conducta o reglamento que defina con precisión que constituyen faltas graves y que justifique la remoción; cuando existía el Consejo Nacional de la Magistratura, la remoción por falta grave si podía ser interpuesta a sus integrantes, dado que en ese momento estaba vigente la Ley N° 26397, definía con claridad y precisión que constituía causa grave.
- xii.** Que, los casos en que existe una supuesta falta grave deben estar expresamente tipificados para respetar los principios de legalidad y taxatividad, los cuales obligan al Congreso de la República; que no existe ninguna ley que precise las conductas



que pueden ser calificadas como causa grave; su determinación está sujeta a la discrecionalidad del Congreso de la República.

- xiii.** Que, la Constitución reconoce en el artículo 139° el derecho al procedimiento preestablecido por Ley; que, el Tribunal Constitucional ha ratificado este criterio aludiendo a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; considera que las garantías mínimas del debido proceso deben observarse no solo en sede jurisdiccional sino también en sede parlamentaria.
- xiv.** Que, en la investigación sumaria no existe un procedimiento preestablecido por la Ley; el Congreso ha creado un trámite “*ad hoc*” para remover por una causa grave que carece de tipificación legal, por lo que se está ante una manifiesta violación al debido proceso, reconocido por el artículo 8° de la Convención Americana sobre derechos Humanos y el artículo 139°, numeral 3 de la Constitución.
- xv.** Que, el hecho que con anterioridad se haya dispuesto la remoción de todos los integrantes del antiguo Consejo Nacional de la Magistratura, no constituye una justificación válida para volverlo a aplicar; que han pasado más de 05 años sin que el Congreso de la República haya podido aprobar una Ley o modificar su reglamento estableciendo un procedimiento general.

Por su parte, **el Procurador Público del Poder Legislativo**, contesta la demanda argumentando, en resumen, lo siguiente:

- i.** Que, la pretensión principal demandada resulta clara, concreta y sin imprecisión alguna; los demandantes han exteriorizado su voluntad procesal, han identificado como supuesto de hecho atentatorio, el Acuerdo del Pleno que aprobó la Moción de Orden del Día N° 7565; sin embargo, han desarrollado una serie de



contradicciones fácticas que no se encuentran vinculadas al petitorio.

- ii.** Que, la remoción de los miembros de la Junta Nacional de Justicia es una facultad exclusiva y excluyente del Congreso de la República, siempre que exista falta grave; por lo que pretender que el ejercicio de esta facultad *per se* constituye una vulneración al debido proceso resulta ser un absurdo carente de sustento jurídico.
- iii.** Que, la Moción de Orden del Día N° 7565 por la que se acuerda iniciar una investigación contra los miembros de la Junta Nacional de Justicia, consideran la existencia de hechos que podrían constituir falta grave, por lo que aprobar la investigación tampoco atenta contra su independencia funcional.
- iv.** Que, conforme a la documentación que se ofrece y alcanza como medios de prueba, los demandantes fueron debidamente citados ante la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, acudieron con sus abogados defensores y pudieron resolver las interrogantes que se les plantearon.
- v.** Que, realizar una investigación a los miembros de la Junta Nacional de Justicia, por hechos que puedan ser considerados como causa grave, resulta ser un acto de naturaleza constitucional y su proposición a través de una Moción de Orden del Día se encuentra respaldada por una disposición legal, como es el Reglamento del Congreso.
- vi.** Que, la única consecuencia jurídica derivada de la aprobación de una Moción de Orden del Día, es que se encarga a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, la investigación sumaria de los miembros de la Junta Nacional de Justicia; pretender que la aprobación constituye en sí misma un acto vulneratorio de derechos resulta ser un grave error, tanto más si



la figura de la remoción por causa grave es de naturaleza constitucional.

- vii.** Que, en un Estado Constitucional de Derecho, el principio de separación de poderes implica que las competencias y atribuciones que la Constitución delega a los poderes constitucionales y a los órganos del Estado; incluso la concretización del principio de balance de poderes exige no desnaturalizar o perturbar, lo cual se prohíbe con la injerencia y menoscabo de las funciones y competencias que la Constitución delega; asimismo el principio de cooperación apareja consigo el principio de lealtad constitucional que implica el respeto de las competencias y funciones ajenas.
- viii.** Que, si el supremo intérprete de la Constitución señala que resulta trascendental realizar control político en aras de garantizar la transparencia en la administración pública, sin invadir competencias de cada poder político, a lo que se agregaría de cualquier organismo constitucionalmente autónomo; admitir lo contrario implica que algunos de ellos se conviertan en zonas donde resulta prohibido el control político.
- ix.** Que, la Junta Nacional de Justicia como entidad y sus miembros se encuentran sujetos a cualquier investigación que pueda realizar el Congreso de la República en uso de sus facultades que la Constitución le reconoce; pretender que no sea así, es aceptar que existe una entidad que no se le puede aplicar las normas constitucionales.
- x.** Que, quedo demostrado que los miembros de la Junta Nacional de Justicia al emitir el comunicado oficial defendiendo a una funcionaria aforada vulneraron las disposiciones de su Ley Orgánica; tan cierto que el artículo 2° establece cuáles son sus competencias, apreciando que en ninguna de ellas se encuentra la de intervenir en procedimientos constitucionales.



- xi.** Que, el Congreso de la República al aprobar la Moción de Orden del Día N°7565 y encargar a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos el inicio de una investigación en contra de los miembros de la Junta Nacional de Justicia, busca intervenir o cuestionar el ejercicio de sus facultades.
- xii.** Que, los demandantes equiparan la función de los miembros de la Junta Nacional de Justicia con la función de un Juez Supremo; sobre esta aseveración se debe señalar, que todo ejercicio de un derecho y/o beneficio por parte de un servidor del Estado y los miembros de la Junta Nacional de Justicia siempre lleva aparejado el cumplimiento de deberes y no incurrir en prohibiciones.
- xiii.** Que, para la permanencia en el servicio se exige tener conducta e idoneidad; de esto pueden dar fe los propios demandantes, en tanto al no haber dispuesto la ratificación de magistrados; no nos encontramos frente a un cuestionamiento sobre la idoneidad de los demandantes, sino que su conducta desplegada hace viable su remoción por falta grave.
- xiv.** Que, hay que reconocer la independencia de la Junta Nacional de Justicia para el cumplimiento de sus funciones que por la Constitución Política del Estado y su Ley Orgánica le corresponden, lo que no significa que puedan efectuar la intromisión respecto de las funciones exclusivas y excluyentes del Congreso de la República.
- xv.** Que, los demandantes no señalan en forma concreta cuál de las competencias pretende ser vulneradas o ha sido motivo para que consideren que se está vulnerando su derecho a la independencia; acaso el Congreso ha cuestionado algún proceso de selección, ratificación, suspensión o destitución de algún magistrado en general o en forma particular.
- xvi.** Que, los demandantes sostienen la inamovilidad como permanencia en el cargo, siendo esta parte de la independencia



del operador de justicia; el equiparar la inamovilidad de los magistrados del Poder Judicial y Ministerio Público con lo que pretenden los demandantes, se debe recordar que la inamovilidad entendida como permanencia en el cargo se determina siempre que observen idoneidad y conducta propia.

- xvii.** Que, los demandantes sostienen que los oficios remitidos para que presente declaración ante la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, no se cita la norma reglamentaria que regula el procedimiento parlamentario; sin embargo, como se reconoce se les acompañó toda la documentación correspondiente, así como la metodología de trabajo aprobado para dicho fin, dentro del cual se establece la forma que la Comisión dará cumplimiento al encargo.
- xviii.** Que, respecto a que las conductas que se les atribuye no han sido tipificadas como faltas y con ello la vulneración al debido procedimiento, se debe señalar que la propia Moción de Orden del Día N° 7565, así como los oficios de citación remitidos a los hoy demandantes se les señala con toda claridad cuáles son las conductas por las que el pleno del Congreso de la República encarga a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos.
- xix.** Que, en forma similar a lo que la Constitución Política considera como permanente incapacidad moral, como causal de vacancia presidencial, debe entenderse respecto de cada acto u omisión en concreto de causa grave como sustento de remoción de un miembro de la Junta Nacional de Justicia; por ello, no comparte las afirmaciones de los demandantes que sostienen que la denominada causa grave al no estar tasada en una norma o disposición legal aquella no puede aplicarse.
- xx.** Que, los demandantes cuestionan la investigación iniciada contra ellos por conductas que pueden ser consideradas como causa grave sujeto a remoción; cuestionan que no existe procedimiento para ello, cuestionan las citaciones, cuestionan el plazo para la sumaria investigación y sostienen la existencia



de trámite ad hoc; sobre este extremos es oportuno recordar que los integrantes del Consejo Nacional de la Magistratura fueron removidos por el Congreso de la República debido a la denuncias que señalaban actos de corrupción.

PARTE CONSIDERATIVA.

1.-Cuestiones previas y generales.

PRIMERO: Que, los demandantes mediante el presente proceso constitucional de amparo, peticionan lo siguiente:

“1. Petitorio principal: *consiste en que de conformidad con el artículo 1 del Código Procesa Constitucional, solicitamos que reponiendo las cosas al estado anterior a nuestros derechos constitucionales a la independencia funcional y al debido proceso, se sirva declarar la **NULIDAD** del **Acuerdo** adoptado del **Acuerdo** adoptado el 07 de setiembre del 2023, **mediante el cual el Pleno del Congreso de la Republica**, aprobando la **Moción de Orden del Día N° 7565**, dispuso encarar a la **Comisión de Justicia y Derechos Humanos** la “investigación sumaria” a los miembros de **la Junta Nacional de Justicia por causa grave**, Con el propósito de removerlos, invocando para ello el artículo 157° de la Constitución Política del Estado, en atención a los hechos expuestos en la parte considerativa de dicha Moción;*

2. Petitorio accesorio: *Que, se declare la nulidad de todo lo actuado en la **Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la Republica** en virtud del Acuerdo mediante el cual **el Pleno del Congreso de la República aprobó la Moción de Orden del Día N° 765**, así como la nulidad de todas las acciones y acuerdos ulteriores que pudieran derivarse respecto de dicha moción, orientados a la remoción de los miembros de la **Junta Nacional de Justicia**”.*

SEGUNDO: Que, 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 **autónimo 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.”¹(Resaltado y subrayado es nuestro).

Mientras que EGUIGUREN PRAELI acota que:

“El proceso constitucional de Amparo tiene una finalidad esencialmente restitutoria. Por ello se impone que la sentencia que declara fundada la acción **ordene el cese del acto lesivo y reponer las cosas al estado y situación existentes antes de que se produjera la agresión violatoria del derecho.** Esta restitución debe tener carácter amplio y procurar que el restablecimiento del derecho, por la cesación del acto lesivo y de las consecuencias dañosas que de él se derivaron, sea lo más completa, satisfactoria y efectiva que resulte posible. **Este es el auténtico sentido de la restitución integral del derecho que debe corresponder al Amparo, como proceso constitucional de tutela de urgencia**”² (Resaltado y subrayado es nuestro).

TERCERO: Que, de igual modo, se debe indicar, que la amenaza de los derechos constitucionales debe poseer dos rasgos esenciales: **certeza e inminencia**, para de esta manera ser atendida en un proceso constitucional; certeza, en el sentido, que de las circunstancias fácticas y jurídicas se pueda apreciar objetivamente que la violación del derecho fundamental se dará segura o indubitadamente; inminencia, en el sentido, que existan elementos objetivos para inferir razonablemente que de mantenerse esa situación de amenaza, esta se convertirá en el menor tiempo en una violación efectiva del derecho fundamental; como explica CASTILLO CORDOVA:

“Dos elementos, por tanto, son necesarios distinguir y comprobar: **uno, la previsión real y objetiva de que se pasará de un estado de peligro a otro de impedimento efectivo del ejercicio o realización de alguna de las facultades que el derecho fundamental reconoce a su titular; y la previsión real y objetiva de que ese paso o cambio acontecerá en breve plazo, el otro.** De esta forma la amenaza que se cierne sobre el derecho protegido además de real y no hipotética, **debe ser de tal naturaleza que se desprenda inequívocamente**

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

²EGUIGUREN PRAELI, Francisco. *La finalidad restitutoria del proceso constitucional de amparo y los alcances de sus sentencias*. En *Derecho y Sociedad*, PUC, N° 25, Lima, 2005, pág. 144-149.



que de mantenerse la situación, la amenaza se convertiría en violación efectiva en un tiempo bastante breve³(Resaltado y subrayado es nuestro).

Y como también el Tribunal Constitucional en la **STC N° 0340-2013-PA/TC (f.j. 2)**, precisó que:

“...el perjuicio debe ser real, efectivo, tangible, concreto e ineludible, excluyendo del amparo los perjuicios imaginarios o aquellos que escapan de una captación objetiva. En consecuencia, para que sea considerada cierta, la amenaza debe estar fundada en hechos reales, y no imaginarios, y ser de inminente realización, esto es, que el perjuicio ocurra en un futuro inmediato, y no en uno remoto. A su vez el perjuicio que se ocasione en el futuro debe ser real, pues tiene que estar basado en hechos verdaderos, efectivos, lo cual implica que inequívocamente menoscabará alguno de los derechos tutelados; tangible, esto es, que debe percibirse de manera precisa; e ineludible, entendiendo que implicará irremediabilmente una vulneración concreta”⁴ (Resaltado y subrayado es nuestro).

CUARTO: Que, por el principio *iura novit curia*, el órgano jurisdiccional competente debe aplicar el derecho que corresponda al proceso, aunque no haya sido invocado por las partes o lo haya sido erróneamente; en esa línea, el Tribunal Constitucional, en la **STC N° 569-2003-AC/TC (f.j. 6)** estableció que:

“... el juez tiene el poder-deber de identificar el derecho comprometido en la causa, aun cuando no se encuentre expresamente invocado en la demanda. (Resaltado y subrayado es nuestro).

De igual modo, por el principio de *suplicia 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, y como bien el Tribunal Constitucional en la **STC N° 00569-2003-PC/TC (f.J.3)**, lo reafirmó que:

“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

³CASTILLO CORDOVA, Luis. *La amenaza como modalidad de agresión de los derechos fundamentales*. Repositorio Institucional PIRHUA-U.de Piura, 2008, pág. 07. Disponible en: https://pirhua.udep.edu.pe/bitstream/handle/11042/2126/Amenaza_como_modalidad_agresion-derechos-fundamentales.pdf.

⁴ Haciendo referencia a la STC N° 00911-2004-AA/TC.



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).

Tampoco dejar de mencionar, que por el **principio de elasticidad**, el Juez Constitucional debe adecuar las formalidades a las finalidades del proceso constitucional, pudiéndose subsanar las deficiencias procesales de la demanda planteada, y como bien el Tribunal Constitucional en la **STC N° 00899-2008-PA/TC (f.J.3)** indicó que:

*“...la exigencia de las formas procesales en los procesos constitucionales se rige por un principio de flexibilidad, **en el cual el Tribunal Constitucional, atendiendo a los fines de los procesos constitucionales (artículo II, Código Procesal Constitucional), puede prescindir, excepcional y razonablemente, de la exigencia de las formas procesales**”.* (Resaltado y subrayado es nuestro).

QUINTO: Que, **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 es 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 es nuestro).



Adicionalmente, se debe indicar, que las normas internacionales en algunos casos, son más explícitas que las disposiciones constitucionales, 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 y activarse su aplicación ante una pluralidad de normas aplicables, optándose por aquella norma *ius fundamental* que garantice de la manera más efectiva y extensa posible los derechos fundamentales reconocidos. Asimismo, no solo son vinculantes las disposiciones expresas de los tratados internacionales, sino el desarrollo de estos a partir de la jurisprudencia de los órganos encargados de su cumplimiento; de las interpretaciones realizadas por los tribunales internacionales se extraen normas implícitas de los tratados para responder a los nuevos problemas que se presentan en las sociedades; incluso el Tribunal Constitucional en la **STC N° 0217-2002-HC/TC (f.j.2)** estableció 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 es nuestro).

2.-El Estado Constitucional de derecho y la democracia.

SEXTO: Que, el Estado Constitucional de Derecho, modelo adoptado por la Constitución Política del Estado, tiene como eje principal la defensa de los derechos fundamentales y la efectiva vigencia y supremacía de la Constitución⁵. Existen elementos que permiten identificar este Estado, como: el carácter vinculante de la Constitución Política del Estado, así como su supremacía o superioridad en el sistema de fuentes, eficacia y aplicación inmediata, y su

⁵ Artículo 51° de la Constitución política del Estado, establece que: “La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente (...)”.



garantía jurisdiccional; además, del denso contenido normativo y la rigidez constitucional⁶; y como bien señala, ROEL ALVA:

“...el actual modelo estatal asumido por el poder constituyente peruano es de un Estado Constitucional de Derecho, puesto que, en su propia obra, la Constitución Política de 1993, se determina de forma expresa que es la norma suprema dentro de nuestro ordenamiento jurídico estatal y asimismo se establece que su protector es el T. C., cumpliéndose con las características del modelo kelseniano que previamente hemos descrito”⁷. (Resaltado y subrayado es nuestro).

De igual forma, el Tribunal Constitucional reafirmando el Estado Constitucional de Derecho y la supremacía de la Constitución, en abundante jurisprudencia, como en la **STC N 04053-2007-HC/TC (f.j 12 y 13)**, dejó establecido que:

“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 (...)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.O 5854-2005-AA/TC)” (Resaltado y subrayado es nuestro).

⁶ Tomado de RUIZ MOLLEDA, Juan Carlos. *Estado constitucional de derecho, democracia y descentralización*, pág. 05-10. Disponible en: <https://www.studocu.com/pe/document/universidad-tecnologica-del-peru/derecho-constitucional/estado-derecho-ponencias-lima/31123957>

⁷ ALVA ROEL, Luis. *El tribunal constitucional y su importancia en el estado constitucional de derecho. En: La Constitución frente a la sociedad contemporánea. Treinta años de la Maestría en Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú*, pág. 256. Disponible en : <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/176304>



SETIMO: Que, asimismo, **el artículo 43° de la Constitución Política del Estado**⁸, dispone que la República del Perú no solamente es social, independiente, soberana, sino también democrática. Este atributo se encuentra garantizado tanto en su dimensión formal (vigencia), como en su dimensión sustancial (validez), y sobre el cual, siguiendo a FERRAJOLI, en el caso de la primera, 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 la mayorías; y en el caso de la segunda, 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; o como lo explica textualmente el mencionado autor:

*“El primer tipo de normas que **corresponde a la forma de las decisiones, está la base, no solo de la vigencia y la validez formal 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 o 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...**”⁹ (Resaltado y subrayado es nuestro).*

Entonces, de acuerdo a lo anterior, 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 la solución de las formas; **significa también el respeto a un conjunto de derechos y principios constitucionales.**

⁸ 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.”

⁹ FERRAJOLI, Luigi. *Positivismo crítico y democracia constitucional*. Revista Insomnia N° 16, Abril 2002, pag13. Disponible en : <file:///D:/Mis%20documentos/juspositivismo-critico-y-democracia-constitucional-0.pdf>



3.-El control constitucional de los actos parlamentarios.

OCTAVO: Que, a pesar de lo esgrimido anteriormente, es innegable que en los Estados democráticos todavía se advierten conflictos y tensiones entre el poder político y el derecho; y en este contexto, surge el tema de como someter el ejercicio de ese poder a la Constitución, sobre todo, si se observan rezagos que apuestan por un conjunto de decisiones o actos inmunes al control constitucional.

NOVENO: Que, 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 **STC N° 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 capaz de vincular a todo poder (público o privado) y a la sociedad en su conjunto**”* (Resaltado y subrayado es nuestro).

Y sobre la cual CASTILLO CORDOVA 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, proscriben la existencia de ámbitos exentos de vinculación a la Constitución y, consecuentemente, exentos del control de constitucionalidad**”¹⁰.* (Resaltado y subrayado es nuestro).

DECIMO: Que, por otro lado, 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

¹⁰ 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>.



República no pueden ser judicializados; es decir, no pueden ser materia de control judicial o constitucional; y que en versión de LINARES QUINTANA:

“...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”¹¹. (El resaltado y subrayado es nuestro).

La justificación de esta doctrina generalmente 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 DIAZ COLCHADO, como un sistema complejo y equilibrado de frenos y contrapesos, que lleva a un sistema de separación (con competencias exclusivas), colaboración (con competencias compartidas), colaboración (con competencias compartidas) y control entre poderes públicos y organismos constitucionales autónomos; y ejemplificando, hay poderes públicos que ejercen su función de forma exclusiva, como el Parlamento (Congreso de la República) que puede realizar 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 Leyes¹².

¹¹ LINARES QUINTANA, Segundo. *Tratado de Interpretación Constitucional*. Lexis Nexis, Buenos Aires, 2007, p. 565.

¹² DIAZ COLCHADO, Juan Carlos. *Análisis sobre el equilibrio de poderes en el peru. 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/.



DECIMO PRIMERO: Que, definitivamente 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, 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 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(...)**¹³” (Resaltado y subrayado es nuestro).*

De igual forma, el Tribunal Constitucional en esa línea en la **STC N° 0003-2022-PCC/TC (f.j. 38 y 40)**, también señaló:

***“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 (...)*
*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 Antejjuicio, 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***

¹³ 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](#)



judicialización no resulta admisible sino cuando se interviene de manera directa en los derechos fundamentales del investigado o citado “. (Resaltado y subrayado es nuestro)

Entonces, más allá de todo lo anterior, actualmente es aceptable distinguir los **casos en que si 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 en que en esta última sentencia (f.j. 41) **también invocó que este criterio es doctrina constitucional a raíz de la publicación de la STC N° 00156-2012-PHC/TC (denominado caso Tineo Cabrera)**, 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;** y 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**”* (Resaltado y subrayado es nuestro).

De igual modo, en la **STC N° 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 y subrayado es nuestro).



Y recientemente en la **STC N° 04044-2022-PHC/TC (f.j. 20)**, corroborando esa línea de tutela, preciso 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”
(Resaltado y subrayado es nuestro).

A mayores fundamentos, tampoco se puede dejar de mencionar, que el propio Código Procesal Constitucional otorga competencia a los órganos 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 que:

“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.** (...). (Resaltado y subrayado es nuestro).*

DECIMO SEGUNDO: Que, 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 referencial¹⁴. De igual modo, no se trata de otorgar un carácter absoluto a ese control de constitucionalidad; sino aclarando, precisando y reiterando, 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 que 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 constitucionalidad¹⁵. 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**¹⁶, impone a todos los peruanos el deber de respetar, cumplir y defender la Constitución y el ordenamiento jurídico de la Nación, y 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.

4.-El derecho al debido proceso.

DECIMO TERCERO: Que, **el artículo 139° de la Constitución Política del Estado**, dispone que:

¹⁴ De igual modo 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-PI/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 Reelección 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*”.

¹⁵ Se sigue en parte lo señalado por el Tribunal Constitucional en la STC N° 02409-2002-AA/TC y STC N°00090-2004-AA/TC.

¹⁶ 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*”



“Son principios y derechos de la función jurisdiccional: (...) **3. La observancia del debido proceso...**” (Resaltado y subrayado es nuestro).

Por su parte, el artículo **8° de la Convención Americana de Derechos Humanos**, 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;

d) Derecho del inculcado 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 inculcado 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 a declararse culpable, y h) Derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior” (Resaltado y subrayado es nuestro).

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 de todos los derechos que en él puedan encontrarse comprendidos. En este sentido, BUSTAMENTE ALARCON, 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”¹⁷. (Resaltado y subrayado es nuestro).

DECIMO CUARTO: Que, 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*” (Resaltado y subrayado es nuestro); y además porque la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso *Tribunal Constitucional vs Perú* (f.J.68, 69 y 70), preciso 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

¹⁷ 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.



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” (Resaltado y subrayado es nuestro)

DECIMO QUINTO: Que, 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 sancionatorio¹⁸, corporativo o parlamentario, debe respetar el debido proceso; y para ello, específicamente **a lo que concierne en sede**

¹⁸El Tribunal Constitucional en la STC N° 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”** (Resaltado y subrayado es nuestro); 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 afecten (...).”** (Negrita y Subrayado nuestro).



parlamentaria, en la ya mencionada **STC N° 00156-2012-PA/TC (f.j. 2 y 4)**, 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 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 (...)” (Resaltado y subrayado es nuestro).*

5.-El principio de tipicidad o taxatividad.

DECIMO SEXTO: Que, el **artículo 2° de la Constitución Política del Estado**, establece que:

*“Toda persona tiene derecho: (...) **24.** A la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia: (...) **d. Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley.** (...) (Resaltado y subrayado es nuestro).*

Es decir, por el principio de legalidad no se puede atribuir a ninguna persona la comisión de una falta si esta no está previamente determinada en la ley, y también



prohíbe que se pueda aplicar una sanción si esta no está especificada por la ley; y conforme a la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional¹⁹, este principio, impone tres exigencias: la existencia de una ley (*lex scripta*), que la ley sea anterior al hecho sancionado (*lex previa*) y que la ley describa un hecho estrictamente determinado (*lex certa*); supone la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes, esto es, la existencia de preceptos jurídicos (*lex previa*) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (*lex certa*) aquellas conductas y que permitan saber a qué atenerse en cuanto a responsabilidades y eventuales sanciones. Por otro lado, MORON URBINA, considera, que se está frente a una regla de reserva de competencia para dos aspectos de la potestad sancionadora; además acota, que:

*“Por la primera reserva legal mencionada **ninguna autoridad (...) podrá atribuirse competencia sancionadora sobre los administrados, sino que debe obtener una norma expresa con rango de Ley que lo habilite (...)**. Por la segunda reserva que este principio implica, **queda reservada solo a las mismas normas con rango de ley el señalamiento de las consecuencias jurídicas represivas a los administrados en caso de comisión de ilícitos administrativos. De este modo, solo una norma con rango de ley, podrá habilitar describiendo suficientemente a la entidad la aplicación de una o más medidas de gravamen a título de sanción personal o patrimonial (...)**”²⁰ (Resaltado y subrayado es nuestro).*

De igual forma, **el artículo 9° de la Convención Americana de Derechos Humanos**, precisa, que:

*“Nadie **puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivas según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito.** Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello”* (Resaltado y subrayado es nuestro).

DECIMO SETIMO: Que, el principio de tipicidad o taxatividad se deriva del principio de legalidad, cuyo objetivo se remite a proteger la seguridad jurídica y la

¹⁹ Como en la STC 005262-2006-AA/TC.

²⁰ MORON, URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la ley de procedimientos administrativos general*. Gaceta Jurídica, Lima 2018, 13ª Edición, Tomo II, pág. 390-391.



reducción de la discrecionalidad o arbitrio en la aplicación del derecho; como señala NIETO GARCIA:

*“Lo que aquí se denomina “mandato de tipificación” coincide con la vieja exigencia de la lex certa y como habitualmente suele llamarse “principio de taxatividad” (...).En sustancia consiste en la exigencia- o como inmediatamente veremos, tendencia a la exigencia- de que los textos en que se manifiesten las normas sancionadoras **describan con suficiente precisión precisión- o si se quiere, con la mayor precisión posible-las conductas que se amenazan con una sanción así como estas mismas sanciones**”²¹ (Resaltado y subrayado es nuestro)*

El Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia²² ha señalado que no se pueden equiparar ambos principios como sinónimos pues el principio de legalidad se satisface cuando se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la Ley; mientras, el segundo constituye la precisa definición de la conducta que la ley considera como falta; sin embargo, esta distinción no impide que ambos puedan operar de consuno, y como bien lo ilustra en la **STC N° 02192-2004-PA/TC**:

*“El **sub principio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad** respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, **estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal**” (Resaltado y subrayado es nuestro).*

Principios, que tienen efectos transversales en el ámbito de protección de los derechos fundamentales, que como ya también se indicó líneas arriba, no solamente se ciñen al ámbito jurisdiccional, sino también al ámbito del derecho administrativo sancionador o de cualquier manifestación del poder punitivo del Estado, lo que ha sido reafirmado por el Tribunal Constitucional en la tantas veces mencionada **STC N° 00156-2012-PA/TC**, específicamente a lo que concierne a la sede parlamentaria, cuando señala que:

*“(...) no sólo la actuación de los órganos que ejercen función jurisdiccional debe estar ajustada a derecho, **sino también las***

²¹ NIETO GARCIA, Alejandro. *Derecho administrativo sancionador*. Editorial Tecnos, Madrid, 2005.pag.297.

²² Como en la STC N° 3510-2018-PA/TC.



de aquellos que llevan a cabo función política como administrativa. Es el sometimiento de todos al Derecho y la interdicción de la arbitrariedad lo que distingue a un Estado constitucional de uno que no lo es. Por consiguiente, los controles políticos y las sanciones políticas están también tasadas y reguladas por la Constitución y la ley. De ahí que el principio de legalidad y el subprincipio de taxatividad recorren y determinan el contenido y la dimensión del poder sancionatorio del Parlamento (sede política), como del Poder Ejecutivo (sede administrativa)." (Resaltado y subrayado es nuestro).

6.-El derecho al procedimiento predeterminado.

DECIMO OCTAVO: Que, el artículo 139° de la Constitución Política del Estado establece que:

"Es principio y derecho de la función jurisdiccional (...) 3.-La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional. Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera sea su denominación" (El resaltado y subrayado es nuestro).

Siguiendo la línea esbozada líneas arriba, en el sentido, que el debido proceso también es aplicable en todo procedimiento parlamentario, resulta pues que el derecho al procedimiento preestablecido por Ley, se encuentra consagrado en esa disposición constitucional; de esta manera, NAPURI GUZMAN, recuerda que:

*"Existen, evidentemente, elementos comunes a ambos ámbitos de aplicación del derecho al debido proceso, sea el jurisdiccional o el administrativo. La doctrina y la jurisprudencia incluyen el derecho de defensa, el derecho a la presentación de pruebas, el derecho a que la entidad ante la cual se sustancia el proceso emplee necesariamente el procedimiento preestablecido por la ley, la motivación de la resolución emitida, el derecho a un plazo razonable para la emisión de la resolución respectiva."*²³(Resaltado y subrayado es nuestro)

De forma, el Tribunal Constitucional, en reiterada jurisprudencia, como en la **STC N° 1600-2004-PA/TC (f.j.4)**, delimitó tal derecho, señalando, que:

²³ GUZMAN NAPURI, Christian. *Los principios generales del derecho administrativo*. Revista Ius et Veritas, N° 38, Lima 2009, pág. 235. Disponible en: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/12203/12768>



“Como ya hemos tenido oportunidad de advertir, el derecho al procedimiento preestablecido en la ley, **reconocido en el inciso 3) del artículo 139° de la Constitución**, no garantiza que en el seno de un proceso judicial se tengan que respetar todas y cada una de las reglas del procedimiento legalmente establecido (...) **El derecho en referencia, hemos sostenido, no es el derecho al procedimiento "establecido", sino al procedimiento "previamente" establecido. En ese sentido, garantiza que una persona sea sometida a un proceso con una regla previamente determinada. Se proscrib, así, que una persona pueda ser juzgada bajo reglas procesales ad hoc o dictadas en atención a determinados sujetos procesales**”. (Resaltado y subrayado es nuestro).

DECIMO NOVENO: Que, en efecto, el procedimiento constituye el conjunto de normas anticipadas por las cuales se tramita el proceso; es decir, son las reglas preestablecidas que obligan a todas las partes que intervienen en el mismo y como es evidente, debe ser de pleno conocimiento. **Dichas reglas deben ser preestablecidas en forma idónea y racional, para que no solamente las partes tengan la oportunidad de hacer valer la que corresponda, sino también para que el que decide conozca sus facultades y atribuciones;** en esta línea COLOMBO CAMPBELL, opina que:

“Existen, y así debe ser, diversas clases de procedimientos que responden a la necesidad de contar con mecanismos adecuados para tramitar y decidir los distintos tipos de conflictos que se generen, destacándose, en esta oportunidad, por su relevancia, los constitucionales. **Todos deben resolverse en un proceso que se substanciará de conformidad con la norma de procedimiento aplicable, la que tendrá que establecerse anticipadamente en forma idónea y racional para proporcionar a las partes la oportunidad de expresar sus derechos, y al juez para hacer uso de su facultad de conocerlo y decidirlo.** Es por ello, y lo reitero, que nuestro constituyente dispuso que toda sentencia debe fundarse en un proceso previo y legalmente tramitado, o sea, ajustado en su desarrollo a la ley de procedimiento...”²⁴.(Resaltado y subrayado es nuestro).

El contenido de ese derecho no garantiza el respeto de todas y cada una de las disposiciones legales que regulan el procedimiento, sino que las reglas del procedimiento necesariamente deben haberse establecido con anterioridad al inicio del mismo, garantizándose que nadie puede ser sometido a reglas *ex postfacto* o *ad*

²⁴COLOMBO CAMPBELL, Juan. *El debido proceso*. Disponible en: [file:///C:/Users/pjudicial/Downloads/adj_pdfs_ADJ-0.687624001251124564%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/pjudicial/Downloads/adj_pdfs_ADJ-0.687624001251124564%20(2).pdf)



hoc; lo que debe ser determinado, en cada caso concreto en concordancia con los criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

7.-El derecho a la defensa.

VIGESIMO: Que, el artículo 139° de la Constitución Política del Estado establece que:

*“Son principios y derechos de la función jurisdiccional: (...) 14.- **El principio de no ser privado del derecho de defensa en ningún estado del proceso**” (Resaltado y subrayado es nuestro)*

Este derecho también forma parte del contenido esencial del derecho al debido proceso consagrado y en un sentido general se traduce en ese derecho fundamental que otorga a todas las personas la posibilidad que un proceso judicial o en cualquier procedimiento pueda hacer conocer todos sus argumentos de defensa y hacer valer lo que corresponda; como bien GIMENO SENDRA señala:

*“El fundamento del derecho a la defensa **radica en la concretización del principio de contradicción, es decir, a que a lo largo del proceso al justiciable le asiste el derecho a conocer lo que acontece en la causa y de hacerse oír en todo momento**”²⁵(Resaltado y subrayado es nuestro).*

Y por su parte el Tribunal Constitucional en la **STC N° 02098-2010-PA/TC (f.j. 6 y 7)**, dejó establecido que:

*“Debe recordarse, correlativamente, que las garantías constitucionales consagradas en el artículo 139° de la Constitución y en el artículo 4° del Código Procesal Constitucional, son de aplicación, en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza, a los procedimientos administrativos sancionadores. **Entre dichas garantías cabe incluir específicamente el derecho a la defensa, que proscribe cualquier estado o situación de indefensión; el derecho a conocer los cargos que se formulan contra el sometido a procedimiento administrativo sancionador; el derecho a no declarar contra sí mismo; el derecho a la asistencia de letrado o a la autodefensa; el derecho a utilizar los medios de prueba adecuados para la defensa; el derecho a la última palabra, entre otros.**”*

²⁵ Citado por GARCIA TOMA, Víctor. *Los derechos fundamentales en el Perú*. Jurista Editores, Lima, 2008, pág. 685



Con respecto del derecho de defensa este Tribunal en reiterada jurisprudencia ha precisado que este derecho tiene una doble dimensión: una material, referida al derecho del imputado de ejercer su propia defensa desde el mismo instante en que toma conocimiento de que se le atribuye la comisión de determinado hecho delictivo; y otra formal, que supone el derecho a una defensa técnica, esto es, al asesoramiento y patrocinio de un abogado defensor de su elección desde que la persona es citada o detenida por la autoridad y durante todo el tiempo que dure la investigación preliminar o el proceso mismo. En ambos casos se garantiza el derecho de no ser postrado a un estado de indefensión en cualquier etapa del proceso, inclusive, como ya se dijo, en la etapa preliminar (...)" (resaltado y subrayado es nuestro).

VIGESIMO PRIMERO: Que, como correlato se tiene al derecho a ser informado en forma previa y detallada de cualquier imputación, y que constituye una garantía del ejercicio eficaz y adecuado del derecho constitucional a la defensa, por cuanto también asegura la igualdad de armas entre el órgano investigador o acusador y el ciudadano, y de esta manera proteger sus derechos e intereses; tan así, que **el artículo 8.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos**, establece que:

“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: (...) b) Comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada (...).” (Resaltado y subrayado es nuestro).

El Tribunal Constitucional tampoco ha sido ajeno al tema, cuando en la ya referida **STC N° 000156-2012-PHC/TC (f.j.23 y 24)**, estableció que:

“El derecho a la comunicación previa y detallada de la acusación, supone en primer lugar que las comisiones investigadoras deben dar a conocer con claridad bajo qué cargos y por qué circunstancias se cita a una persona a declarar. Impone asimismo al Congreso la obligación de legislar con claridad los distintos procedimientos sancionatorios, especialmente para garantizar los derechos que le asisten a quienes son investigados y citados. Es la única forma de garantizar que los altos funcionarios o los ciudadanos, según sea el caso, conozcan en forma previa, clara, integral y suficientemente detallada los hechos (acciones u omisiones) por los que son citados a una Comisión investigadora; o los que se le imputan en el ejercicio de la función (antejuicio) o las infracciones constitucionales



previamente tipificadas Juicio político), a fin de que puedan ejercer en forma efectiva su derecho a la defensa.

El incumplimiento del derecho a la comunicación previa y detallada de la acusación o de los motivos de la investigación, pueden constituir una clara vulneración del derecho la defensa, como ya lo dejó sentado en su oportunidad la Corte interamericana en el caso Tribunal Constitucional vs. Perú, cuando indicó que la vulneración del derecho al debido proceso se produjo por cuanto "los inculpados no tuvieron conocimiento oportuno y completo de los cargos que se les hacían y se les limitó el acceso al acervo probatorio" (Resaltado y subrayado es nuestro).

8.-La Junta Nacional de Justicia y los órganos constitucionalmente autónomos.

VIGESIMO SEGUNDO: Que, el artículo 150° de la Constitución Política de Estado, establece que:

*“El Consejo Nacional de la Magistratura [La Junta Nacional de Justicia] **se encarga de la selección y el nombramiento de los jueces y fiscales, salvo cuando éstos provengan de elección popular.**”*

*El Consejo Nacional de la Magistratura [la Junta Nacional de Justicia] **es independiente y se rige por su Ley Orgánica**”.* (Agregados, resaltado y subrayado es nuestro).

De igual forma, **el artículo 154°** agrega que:

“Son funciones de la Junta Nacional de Justicia:

1. Nombrar, previo concurso público de méritos y evaluación personal, a los jueces y fiscales de todos los niveles. Dichos nombramientos requieren el voto público y motivado conforme de los dos tercios del número legal de sus miembros.

2. Ratificar, con voto público y motivado, a los jueces y fiscales de todos los niveles cada siete años; y ejecutar conjuntamente con la Academia de la Magistratura la evaluación parcial de desempeño de los jueces y fiscales de todos los niveles cada tres años seis meses. Los no ratificados o destituidos no pueden reingresar al Poder Judicial ni al Ministerio Público.

3. Aplicar la sanción de destitución a los jueces de la Corte Suprema y fiscales supremos; y, de oficio o a solicitud de la Corte Suprema o de la Junta de Fiscales Supremos, respectivamente, a los jueces y fiscales de todas las instancias. En el caso de los jueces supremos y fiscales supremos también será posible la aplicación de amonestación o suspensión de hasta ciento veinte (120) días calendario,



aplicando criterios de razonabilidad y proporcionalidad. La resolución final debe ser motivada y con previa audiencia del interesado. Tiene naturaleza de inimpugnabile.

4. Registrar, custodiar, mantener actualizado y publicar el Registro de Sanciones Disciplinarias de Jueces y Fiscales.

5. Extender a los jueces y fiscales el título oficial que los acredita.

6. Presentar un informe anual al Pleno del Congreso." (Resaltado y subrayado es nuestro).

VIGESIMO TERCERO: Que, el artículo 43° de la Constitución Política del Estado, dispone que:

*“La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. **El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes**”.* (Resaltado y subrayado es nuestro).

Este dispositivo constitucional consagra el principio de la unidad estatal, en el sentido, que el Estado y por tanto el poder que ostenta es uno solo. Ahora, si bien tradicionalmente se segmenta el Estado en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, resulta pues, que esto no significa una fragmentación del mismo o de ese poder. Siguiendo a AVENDAÑO VALDEZ, es **evidente que la división de competencias responde a la necesidad de asignar a distintos órganos las diferentes funciones del Estado, de tal manera que asegure cierto nivel de eficiencia y desconcentración del ejercicio del poder**²⁶. Más explícitamente DROMI precisa:

*“[...] La pluralidad de funciones no afecta la unidad de poder del Estado [...] **La fórmula del Estado actual, diversa de aquella clásica, se resume en un poder político unitario, actuante por el cauce de plurales funciones y ejercido por diversos órganos. El poder es uno, garantiza la organización unitaria y jerárquica del Estado, fundiendo en una inmensa síntesis total todas sus parcialidades. La diversidad de órganos y funciones no determina de manera alguna la fragmentación del poder. Es uno solo, pero diferenciadas son sus funciones, no es susceptible de adjetivarse en esa forma en poder legislativo, ejecutivo y judicial; pues el hecho de la participación en diversas fracciones, secciones**”*

²⁶ AVENDAÑO VALDEZ, Jorge. *El principio de la unidad del estado y los organismos constitucionales autónomos*. En Libro Homenaje a Valentín Paniagua Corazo. Fondo Editorial de la P.U.C.P., Lima, 2010, pág. 330. Disponible en: <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/192998/37.pdf?sequence=1&isAllowed=y>



o porciones no produce en él ninguna variación sustancial o de naturaleza»²⁷(Resaltado y subrayado es nuestro).

El Tribunal Constitucional en la **STC N° 0034-2009-PI/TC (f.j.09)**, bajo esa línea, señaló que:

“El poder estatal es uno e indivisible. La división de funciones no determina de manera alguna la fragmentación del poder, sino que constituye una premisa necesaria para el mejor desempeño del Estado (...)” (Resaltado y subrayado es nuestro).

Las funciones del Estado unitario no solamente competen al Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, sino también a otros organismos creados por la Constitución Política del Estado, que gozan de autonomía e independencia, y por tanto no son dependientes de esos tres poderes, pero si ejercen funciones de acuerdo a sus Leyes orgánicas; **es decir, cumplen funciones y ejercen competencias que la Constitución les atribuye, sin ningún tipo de interferencias, y sobre todo, sin estar subyugados al control de esos poderes; claro está con los límites propios de esa unidad del Estado.** Así, también el Tribunal Constitucional en la **STC N° 00025-2013-PI/TC (acumulados con los expedientes 0003-2014-PI/TC, 0008-2014-PI/TC, 0017-2014-P1/TC) (f.j. 36)**, señaló que:

“En virtud de la distribución del poder, el Estado ejerce sus funciones a través de un de ellos en todo el territorio estatal. Sobre esta base, la doctrina reconoce una doble naturaleza al principio de unidad del poder estatal, el cual, por un lado, funge como origen de la autonomía de las entidades del Estado; y, de otro lado, conjunto de órganos que gozan de un determinado ámbito de autonomía, en el cual resulta imprescindible la fijación o existencia de un sistema predeterminado de funciones y competencias que sirvan para controlar y limitar el poder de cada uno como fundamento de los límites a la actuación de éstos. En concreto, si bien dicho principio da vida a los diferentes órganos que resultan necesarios para el desarrollo de las funciones básicas del Estado, estos no deben encontrarse en contraposición con el ordenamiento general” (Resaltado y subrayado es nuestro).

A lo que se debe acotar y precisar, que esa autonomía recae sobre sobre dos sectores: en lo administrativo y en lo funcional. El primero, referido a la capacidad que se tiene para gestionar y resolver los asuntos propios de su competencia y

²⁷ Citado por AVENDAÑO VALDEZ, Jorge. Ob.cit. pag.330.



organización interna, sin la intervención de otros poderes u organismos; mientras el segundo, referido a la prohibición de toda interferencia ilegítima en las funciones esenciales y especializadas atribuidas, conforme a la Constitución y sus Leyes orgánicas; en otras palabras, como el Tribunal Constitucional también lo indica en la sentencia antes transcrita (**f.j. 5**):

*“(...) en virtud de esta autonomía **los entes estatales tienen la capacidad de realizar, sin restricción o impedimento alguno, las actividades inherentes a sus atribuciones o competencias, lo cual, no supone, ni debe suponer, autarquía funcional de algún ente estatal**, al extremo que, de alguna de sus competencias pueda desprenderse una desvinculación parcial o total del sistema político o del propio orden jurídico en el que se encuentra inmerso cada gobierno (fundamento 5 de la STC 0010-2003-AI/TC)”*(Resaltado y subrayado es nuestro).

Así, dentro de los organismos constitucionalmente autónomos y con todas las prerrogativas y límites, se tiene a la Junta Nacional de Justicia, que se rige por su Ley Orgánica-Ley N° 30916.

9.-El principio de independencia.

VIGESIMO CUARTO: Que, **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).

Por otro lado, para reiterar una vez más que el **artículo 8° de la Convención Americana de Derechos Humanos**, 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”* (Resaltado y subrayado es nuestro).



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.

VIGESIMO QUINTO: Que, tal como se advierte de las disposiciones antes transcritas, se encuentra consagrado en el ámbito nacional y supranacional, que toda persona tiene derecho a ser oída por un tribunal independiente, y como sucedió en el caso del debido proceso, tal garantía comúnmente ha sido considerada desde la perspectiva del ejercicio de la función jurisdiccional; sin embargo, nuevamente bajo una interpretación *pro homine* de los derechos fundamentales, la aplicación de esa garantía no puede ser restrictiva y solamente exigible para esas funciones. La independencia institucional o externa debe ser transversal en todo el Sistema de Justicia que debe ser independiente respecto a los demás poderes u órganos autónomos del Estado, **lo que tampoco significa, que con ello se reconozca islas o sectores autárquicos.**

10.-Análisis del caso concreto.

10.1.-Hechos relevantes en la presente controversia constitucional.

VIGESIMO SEXTO: Que, previamente es necesario contextualizar la presente controversia constitucional reseñando los siguientes hechos:

- Que, el **Congreso de la República en la sesión de fecha 07 de Septiembre del 2023**, aprobó la **Moción de Orden del Día N° 7565**, y acordó lo siguiente²⁸:

“1.-ACUERDO:

Encargar a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos la Investigación Sumaria a los miembros de la Junta Nacional por

²⁸ Ver de fojas 09 a fojas 15 vuelta.



causa grave, conforme al artículo 157° de la Constitución y en atención a los hechos expuestos en la parte considerativa de la presente moción.

2.-PLAZO.

La Comisión de Justicia y Derechos Humanos presentara su informe en el plazo de 14 días hábiles”²⁹.

- Que, a los demandantes para dicho efecto **se le imputaron los siguientes cargos**³⁰:

A María Amabila Zavala Valladares, Imelda Julia Tumialan Pinto, y Humberto de la Haza Barrantes, mediante los Oficios N° 131-2023-2024/CJDH-CR, N° 139-2023-2024/CJDH-CR y N° 133-2023-2024/CJDH-CR, de fecha 15 de Septiembre de 2023, respectivamente.³¹

- a)** *Por haber emitido un pronunciamiento el 23 de mayo de 2023, en la página web institucional, así como en el twitter (red social) de la Junta Nacional de Justicia, donde invocan al Congreso de la Republica mayor reflexión con respecto a la acusación constitucional que se tramita contra la ex Fiscal de la Nación Zoraida Avalos Rivera.*
- b)** *Por supuesta presión ejercida por usted y los integrantes de Junta Nacional de Justicia Dra Imelda Julia Tumialan Pinto y Antonio Humberto de la Haza Barrantes sobre el Presidente del Poder Judicial Dr. Javier Arévalo para que emitan un pronunciamiento cuestionando la inhabilitación de la ex Fiscal Zoraida Avalos por parte del Congreso de la Republica.*
- c)** *Por la supuesta decisión de interpretar que el límite legal de los 75 años, establecido en inciso 3 del artículo 156° de la Constitución Política del Perú, es solo para el acceso a la Junta Nacional de Justicia y no para el cese, al haber emitido la Resolución N°224-2020 JNJ de fecha 23 de octubre de 2020.*
- d)** *Por supuesto incumplimiento de presentar el informe anual al pleno del Congreso conforme a lo prescrito en el inciso 6 del Artículo 154° de la Constitución Política.*
- e)** *Por supuesta filtración información de la Junta Nacional de Justicia a IDL Reporteros, el 23 de agosto de 2023,*

²⁹ Según Oficio N° 628-2023-2024-ADP-M/CR

³⁰ Los demandantes alegan en su escrito de demanda que “3. Finalmente, luego de la situación de incertidumbre, el viernes 15 de setiembre, la presidente de la Comisión remitió sendos oficios convocando a todos los integrantes de la JNJ en calidad de citados para el jueves 21 de setiembre en horas distintas a fin de brindar nuestra manifestación por los siguientes cargos”. Ver acápite 3 de la demanda a fojas 36.

³¹ Ver a fojas 125, 126 y 126 vuelta del expediente administrativo adjunto.



con respecto a la investigación a la Fiscal de la Nación Patricia Benavides Vargas.

A Henry José Ávila Herrera, Inés Tello de Necco, Guillermo Thornberry Villarán y Aldo Vásquez Ríos, mediante los Oficios N° 134-2023-2024/CJDH-CR, N° 135-2023-2024/CJDH-CR, N° 136-2023-2024/CJDH-CR y N° 137-2023-2024/CJDH-CR, de fecha 15 de Septiembre de 2023, respectivamente.³²

- a) Por haber emitido un pronunciamiento el 23 de mayo de 2023, en la página web institucional, así como en el twitter (red social) de la Junta Nacional de Justicia, donde invocan al Congreso de la Republica mayor reflexión con respecto a la acusación constitucional que se tramita contra la ex Fiscal de la Nación Zoraida Avalos Rivera.*
- b) Por la supuesta decisión de interpretar que el límite legal de los 75 años, establecido en inciso 3 del artículo 156° de la Constitución Política del Perú, es solo para el acceso a la Junta Nacional de Justicia y no para el cese, al haber emitido la Resolución N°224-2020 JNJ de fecha 23 de octubre de 2020.*
- c) Por supuesto incumplimiento de presentar el informe anual al pleno del Congreso conforme a lo prescrito en el inciso 6 del Artículo 154° de la Constitución Política.*
- d) Por supuesta filtración información de la Junta Nacional de Justicia a IDL Reporteros, el 23 de agosto de 2023, con respecto a la investigación a la Fiscal de la Nación Patricia Benavides Vargas.*

10.2 .-Con relación a las pretensiones postuladas por los demandantes.

VIGESIMO SETIMO: Que, en el presente proceso constitucional, los demandantes peticionan acumulativamente en forma principal, la nulidad del Acuerdo adoptado el 07 de setiembre del 2023; y en forma accesorio, la nulidad de todo lo actuado en la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República en virtud de ese Acuerdo, así como la nulidad de todas las acciones y acuerdos ulteriores que pudieran derivarse respecto de dicha moción, orientados a la remoción de los miembros de la Junta Nacional de Justicia. A partir de ahí, es necesario realizar las precisiones correspondientes con relación a esos petitorios, que en realidad constituyen pretensiones.

³² Ver a fojas 129, 130, 131 y 132 del expediente administrativo adjunto.



VIGESIMO OCTAVO: Que, en principio, se debe recordar, que el artículo 139° numeral 3 de la Constitución Política del Estado³³ también garantiza el derecho a la tutela jurisdiccional (efectiva), en el sentido, que entre otras garantías, asegura la participación o acceso del justiciable a los diversos mecanismos (procesos) que el ordenamiento jurídico habilita dentro de los supuestos establecidos para cada tipo de pretensión; por otro lado, que el artículo II del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional³⁴, dispone que los fines esenciales de los procesos constitucionales son 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.

VIGESIMO NOVENO: Que, definitivamente los procesos constitucionales son totalmente distintos a los procesos ordinarios, no solamente por esos fines, sino también por la actuación trascendente del Juez Constitucional como director del proceso, por la aplicación de los principios procesales orientadores y la naturaleza y las características de la tutela (urgente y efectiva) que otorga; y por ende, conforme con la Constitución Política del Estado, sus principios objetivos y los derechos fundamentales que reconoce el Tribunal Constitucional en la **STC N° 00266-2002-AA/TC (f.j. 6)** delimitó correctamente estas diferencias al indicar que:

*“En efecto, a diferencia de los procesos constitucionales, los procesos ordinarios **no tienen como objetivo hacer valer el principio de supremacía de la Constitución, y no siempre persiguen la tutela de derechos fundamentales.**”*

*La segunda diferencia estriba en la actuación del juez. **En los procesos constitucionales, los jueces tienen –por razones más trascendentes que en los procesos ordinarios– el deber de controlar la actuación de las partes, a fin de conseguir, dentro de un plazo razonable, la tutela efectiva de los derechos fundamentales.**”*

*La tercera se fundamenta en los principios que orientan los procesos constitucionales. Si bien es cierto que estos principios, nominalmente, son compartidos por ambos tipos de procesos, **es indudable que la exigencia del cumplimiento de principios como de publicidad, economía procesal, socialización del**”*

³³ El artículo 139] de la Constitución Política del Estado, establece que: “Son principios y derechos de la función jurisdiccional: (...) 3. (...) y la tutela jurisdiccional (...)”.

³⁴El artículo II del Título Preliminar del 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”.



proceso, impulso oficioso, elasticidad y de favor processum o pro actione, es fundamental e ineludible para el cumplimiento de los fines de los procesos constitucionales.

*Finalmente, la cuarta tiene que ver con la naturaleza de ambos procesos, y que puede enunciarse básicamente en que, a diferencia de los ordinarios, **los constitucionales son procesos de tutela de urgencia**". (Resaltado y subrayado es nuestro).*

TRIGESIMO: Que, bajo estas premisas, el Juez Constitucional, más allá de los purismos formales y tecnicismos establecidos para los procesos ordinarios, no solamente debe garantizar ese ámbito de la tutela jurisdiccional, sino también procurar que se cumplan irrestrictamente con esas finalidades³⁵; lo que implica, que el proceso constitucional es más flexible, reiterando que no está regido por el formalismo procesal y en él prima lo sustantivo sobre lo adjetivo. Esto no quiere decir que, las formas no importen y se caiga en un mero decisionismo judicial, sino que tienen sentido y valor en la medida que optimicen la defensa de los derechos y principios constitucionales, situación que tampoco ha sido ajeno al Tribunal Constitucional, ya que en la sentencia antes transcrita (f.j. 7) agregó claramente que:

*“Esta disposición impone a la jurisdicción ordinaria y a la constitucional exigir el cumplimiento de las formalidades sólo si con ello se logra una mejor protección de los derechos fundamentales. **Por el contrario, si tal exigencia comporta la desprotección de los derechos y, por ende, su vulneración irreparable, entonces las formalidades deben adecuarse o, de ser el caso, prescindirse, a fin de que los fines de los procesos constitucionales se realicen debidamente – principio de elasticidad**” (Resaltado y subrayado es nuestro).*

A criterio del Colegiado, el no seguir esos lineamientos significa que la tutela de los derechos fundamentales sea una simple alegación formal y sin un correlato de garantía y efectividad real, no existiendo de esta manera un mecanismo idóneo para garantizarlos y protegerlos; por lo que bajo esta perspectiva, constatándose que las pretensiones postuladas por los demandantes, aun cuando fueron formalmente etiquetadas como principal y accesoria, versan sobre actos parlamentarios relacionados y sucesivos o derivados unos de otros, corresponde

³⁵ El artículo III del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, establece que: “(...) Asimismo, el juez y el Tribunal Constitucional deben adecuar la exigencia de las formalidades previstas en este código al logro de los fines de los procesos constitucionales”.



que sean dilucidados en forma integral y en conjunto, mas no así bajo un criterio formal y procesal de accesoriidad, tal como es la posición de la parte demandada.

10.3.-La atribución constitucional del Congreso de la República para la remoción de los miembros de la Junta Nacional de Justicia por causa grave.

TRIGESIMO PRIMERO: Que, el artículo 157° de la Constitución Política del Estado, dispone que:

*“Los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura [Junta Nacional de Justicia] **pueden ser removidos por causa grave mediante acuerdo del Congreso adoptado con el voto conforme de los dos tercios del número legal de miembros**”.*
(Agregado, resaltado y subrayado es nuestro).

Es indiscutible que el Congreso de la República constitucionalmente se encuentra facultado para investigar y de ser caso, remover a los miembros de la Junta Nacional de Justicia por causa grave. Además, para reafirmar que a pesar que la Junta Nacional de Justicia es un órgano constitucionalmente autónomo, de acuerdo a lo explicado líneas arriba, sus miembros no se encuentran exentos a cualquier investigación por parte del Congreso de la República.

10.4.-La incidencia directa de los actos parlamentarios cuestionados en los derechos de los demandantes.

TRIGESIMO SEGUNDO: Que, DELGADO-GUEMBES, 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 conceptual **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. Peros 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 (...)**³⁶. (Resaltado y subrayado es nuestro)

TRIGESIMO TERCERO: Que, las Mociones de Orden del Día son actos parlamentarios; y el **artículo 68° del Reglamento del Congreso de la República**, las define como:

“...propuestas mediante las cuales los Congresistas ejercen su derecho de pedir al Congreso que adopte acuerdos sobre asuntos importantes para los intereses del país y las relaciones con el Gobierno. Se presentan ante la Oficialía Mayor del Congreso y proceden en los siguientes casos:

- a) Solicitud de conformación de Comisiones de Investigación.
- b) Pedidos de interpelación y de invitación al Consejo de Ministros o a los ministros en forma individual para informar.
- c) Pedidos de censura o negación de confianza al Consejo de Ministros en su conjunto o a los ministros en forma individual.
- d) Pedidos de censura o proposición de confianza a los miembros de la Mesa Directiva del Congreso.
- e) Pedidos para que el Pleno se pronuncie sobre cualquier asunto de importancia nacional.
- f) Las proposiciones de vacancia de la Presidencia de la República, por la causal prevista por el inciso 2) del artículo 113 de la Constitución Política. (Inciso adicionado. Resolución Legislativa del Congreso 030-2003-CR, publicada el 4 de junio de 2004)

Las mociones de orden del día pueden ser fundamentadas por su autor por un tiempo no mayor de cinco minutos, y los grupos opositores tienen un minuto cada uno con un máximo de cinco minutos entre todos. Sin embargo, en función de la cantidad de asuntos pendientes en la agenda, el Presidente puede señalar un tiempo menor. **Su admisión a debate requiere el voto favorable de la mayoría de Congresistas hábiles; salvo disposición constitucional diferente. La admisión a debate, en lo que se refiere a la conformación de Comisiones Investigadoras se rige por lo dispuesto en el artículo 88 del presente Reglamento.** (Párrafo modificado. Resolución Legislativa del Congreso 025-2005-CR, publicada el 21 de julio de 2006)”. (Resaltado y subrayado es nuestro).

³⁶ 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://cdelgadoquembes.com/teoria-del-acto-parlamentario-peru/>



Entonces, se debe afirmar, que las Mociones de Orden del Día son la expresión del ejercicio del derecho de los Congresistas de la República para solicitar a la representación nacional que se adopten diversos acuerdos para los intereses del país y las relaciones con el gobierno; por tanto, estos actos constituyen el ejercicio de las atribuciones inherentes que corresponde a la labor congresal y de exclusiva competencia de aquellos, precisándose además en el caso de los acuerdos, que son la expresión del libre ejercicio del derecho al voto con sujeción a un criterio de conciencia; esto es, aquella prerrogativa personal de los congresistas que expresan su función con libertad, facultad en su ámbito de acción congresal; de este modo, en el presente caso, la presentación de la Moción de la Orden del Día N° 7565, su aprobación y el acuerdo adoptado (entendido en el solo encargo a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos para la investigación sumaria a los miembros de la Junta Nacional de Justicia) se dio en expresión en el ejercicio de las funciones parlamentaria de control y al no tener incidencia directa en los derechos fundamentales de los demandantes no pueden ser objeto de un control de constitucionalidad por parte del Colegiado, más aún, si no se advierte alguna actuación de contravención en las formas o en el procedimiento de la configuración de esos actos; por lo que cualquier pretensión de nulidad al respecto resulta totalmente improcedente.

TRIGESIMO CUARTO: Que, en cambio la situación es distinta, con relación a los actos concretos y posteriores realizados por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República para cumplir con el encargo investigador conferido, como fue todo lo concerniente a las citaciones cursadas a los demandantes con los respectivos oficios, detallados líneas arriba-léase imputación de cargos y emplazamiento- para que formularan sus descargos, y los que al encontrarse inmersos en una investigación parlamentaria de carácter y naturaleza sancionatoria, que a las finales pudo conllevar a sus remociones como miembros de la Junta Nacional de Justicia, es evidente que si tienen incidencia directa en sus derechos constitucionales, por lo que si deben de ser objeto de un control de constitucionalidad por parte del Colegiado.

10.5.-Con relación a la afectación del principio de tipicidad o taxatividad.

TRIGESIMO QUINTO: Que, como es sabido, el artículo 157° de la Constitución Política del Estado, establece que los miembros de la Junta Nacional de Justicia



pueden ser removidos por el Congreso de la República por “*causa grave*”; a continuación, la pregunta que surge es: ¿Que es una causa grave? En palabras simples se puede responder, que es un motivo o una circunstancia de gran importancia o con consecuencias serias.

TRIGESIMO SEXTO: Que, el Congreso de la República en el **Informe N° 01-2023-2024CJDDHH/CR, acápite 5.4.3** entiende a esa “*causa grave*” como un concepto jurídicamente indeterminado³⁷. Al respecto, se debe precisar, que en la utilización de los conceptos jurídicos indeterminados, la norma que los recoge define un conducta sancionable a través de formulaciones abstractas que solamente pueden ser materializados en su aplicación práctica; es decir, que la materialización de esa conducta (indeterminada) será razonablemente posible en la medida que en esa labor se hayan aplicado criterios lógicos, técnicos o de experiencia; o si se respetaron los elementos reglados de esa actuación (cumplimiento de competencias y procedimientos); o si se hizo una adecuada evaluación de los hechos sucedidos (los hechos determinantes); o si se cumplió con seguir ciertos principios generales del Derecho, como proporcionalidad, buena fe y confianza legítima, igualdad, interdicción de la arbitrariedad; y por último, si se respetaron los diversos derechos fundamentales³⁸; entonces, si los conceptos indeterminados tiene esta naturaleza y característica, es evidente que la “*causa grave*” establecida en esa disposición constitucional no tiene tal calidad, porque no se advierte en la misma o en otra disposición constitucional, o en la Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia, o en otra disposición legal, ya sea directamente o por remisión, una calificación de alguna hipótesis ya sea con un carácter abierto o abstracto que defina una conducta sancionable como tal y que permitiera ser materializada³⁹. A criterio del Colegiado y siguiendo a MORON URBINA, lo que más

³⁷ Ver a fojas 586 del expediente administrativo acompañado.

³⁸ En estos últimos criterios se sigue la STC N° 01341-2014-AA/TC (f.j.14).

³⁹ A manera de ilustración, resulta que a diferencia de lo que sucede con la Junta Nacional de Justicia, otros órganos autónomos si tienen tipificadas las faltas graves; por ejemplo en el caso de la Contraloría General de la República, el **artículo 31° de la Ley N° 27785- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República**- señala que: “A los fines del inciso e) del Artículo 30, se considera falta grave del Contralor General de la República: **a)** La acción u omisión dolosa en que incurra en el ejercicio del cargo y que haya ocasionado daño al patrimonio del Estado. **b)** El abandono del cargo, que se configura por la inasistencia continuada e injustificada a su Despacho por más de quince días útiles. **c)** La infracción de las prohibiciones e incompatibilidades que la Ley señala”; de igual modo, el **artículo 20° de la Ley N° 26123-Ley Orgánica del Banco Central de Reserva del Perú**, establece que: “Constituye falta grave la aprobación de políticas o disposiciones que contravienen lo establecido en el Capítulo Segundo del Título III”; asimismo, el artículo 366ª de la Ley N° 26702- **Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros**, señala que: “ Constituyen faltas graves del Superintendente: **a)** No adoptar las medidas necesarias para sancionar según corresponda, a quienes, sin contar con la autorización correspondiente, realicen actividades propias de las empresas sujetas al control de la Superintendencia; **b)** La infracción a las prohibiciones establecidas en el artículo 365; **c)** No aplicar las sanciones a que se refiere el artículo



bien se aprecia es una disposición sancionadora en blanco que carece de contenido material, y la que con esa fórmula vaga o genérica posibilita a que la autoridad sancionadora, en este caso el Congreso de la República, tenga la libre discrecionalidad para establecer cuál o cuáles serían las conductas de los miembros de la Junta Nacional de Justicia que configuren esa “*causa grave*”, afectándose así el principio de tipicidad o taxatividad⁴⁰.

TRIGESIMO SETIMO: Que, lo anteriormente señalado, y conforme a los hechos expuestos por los demandantes, ineludiblemente conlleva a otro tema de carácter fundamental y gran trascendencia, como es el derecho a la comunicación previa y detallada de la imputación de la acusación—léase los cargos⁴¹, sobre todo si la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia Caso *Barreto Leiva vs Venezuela* (f.j.28), teniendo en cuenta el ya mencionado artículo 8.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, estableció que el Estado para satisfacer el contenido del derecho a la comunicación previa y detallada de la imputación de la acusación—léase los cargos:

*“...debe informar al interesado no solamente de la causa de la acusación, esto es, las acciones u omisiones que se le imputan, **sino también las razones que llevan al Estado a formular la imputación, los fundamentos probatorios de ésta y la caracterización legal que se da a esos hechos. Toda esta información debe ser expresa, clara, integral y suficientemente detallada para permitir al acusado que ejerza plenamente su derecho a la defensa y muestre al juez su versión de los hechos**”* (Resaltado y subrayado es nuestro).

La comunicación previa y detallada **es un derecho en favor de cualquier acusado o investigado y se activa desde el primer acto de citación o emplazamiento realizado;** y el Tribunal Constitucional en la ya mencionada **STC N° 00156-2012-**

361, cuando cuente con la información debidamente comprobada que le demuestre fehacientemente la infracción cometida. La remoción del Superintendente la efectúa el Congreso, por propia iniciativa, o a solicitud del Poder Ejecutivo en los siguientes casos: 1. Cuando, en el ejercicio de sus funciones, haya incurrido en falta grave debidamente comprobada y fundamentada. 2. Cuando no concurriendo la causal prevista en el numeral anterior, se dicte contra él mandato firme de detención definitiva (...).”

⁴⁰ Este autor textualmente indica: “... un caso típico de ley sancionadora en blanco, que no obstante su título, carece de contenido material desde que no precisa la hipótesis la conducta sancionable, sino a través de una fórmula vaga o genérica coloca en la autoridad administrativa la posibilidad de establecer caso por caso, y con amplia discrecionalidad, si una determinada conducta si es sancionable o no...”, lo cual se traduce en la violación del principio de tipicidad. Por ello la conducta sancionable, consideran como tales cualesquiera violaciones a la totalidad de una ley o un reglamento, son contrarias al principio de tipicidad, pues la vaguedad o la generalidad del hecho que se considera ilícito (violación de cualquier norma legal o reglamentaria, presente o futura) será en verdad la autoridad administrativa a cargo de la aplicación de la sanción quien tipificará, en cada caso el hecho sancionable” (Resaltado y subrayado es nuestro). MORON URBINA, Juan Carlos. Ob.cit. pág. 415.

⁴¹ De aplicación conforme al principio *iura novit curia*



PHC/TC (f.j. 23) lo corroboró respecto a su tutela en sede parlamentaria, cuando señala que:

“El derecho a la comunicación previa y detallada de la acusación, supone en primer lugar que las comisiones investigadoras deben dar a conocer con claridad bajo qué cargos y por qué circunstancias se cita a una persona a declarar. Impone asimismo al Congreso la obligación de legislar con claridad los distintos procedimientos sancionatorios, específicamente para garantizar los derechos que le asisten a quienes son investigados y citados. Es la única forma de garantizar que los altos funcionarios o los ciudadanos, sea el caso, conozcan en forma previa, clara, integral y suficientemente detallada los hechos (acciones u omisiones) por los que son citados a una Comisión investigadora; o los delitos que se le imputan en el ejercicio de la función (antejuicio) o las infracciones constitucionales previamente tipificadas, a fin de que puedan ejercer en forma efectiva su derecho a la defensa”.
(Resaltado y subrayado es nuestro).

Así, al investigado en sede parlamentaria se le debe informar con claridad los cargos que se le imputa; que el investigado conozca en forma previa, clara, integral y suficientemente detallada de los hechos (acciones u omisiones) por lo que es citado a una Comisión Investigadora, a fin que pueda ejercer en forma efectiva su derecho de defensa; es decir, en otras palabras, para satisfacer la garantía de la imputación previa de los cargos no basta el traslado formal de los mismos, ni la simple narrativa de los hechos, o las posibles acciones u omisiones en las que hayan incurrido al investigado y que se presumen irregulares, o la documentación y la metodología de trabajo, sino también se debe consignar *“la caracterización legal de esos hechos”*; **esto es, que se encuentren subsumidos en ilícitos o faltas sancionables previamente tipificadas, y a partir de ahí recién con pleno conocimiento de ello y a lo que debe atenderse, asegurarle un real e igualitario contradictorio frente al órgano que estatal que lo pretende investigar y sancionar**; de igual modo, la Corte en el Caso *López Lone y otros vs Honduras* (f.j. 257), con relación al conocimiento previo de la norma sancionatoria, también precisó que:

*“(...) Al respecto, es preciso tomar en cuenta que las sanciones administrativas son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas puesto que unas y otras implican menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas. **Por lo tanto, en un sistema democrático es preciso extremar las***



precauciones para que dichas medidas se adopten con estricto respeto a los derechos básicos de las personas y previa una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de una conducta ilícita. Asimismo, en aras de la seguridad jurídica es indispensable que la norma sancionatoria exista y resulte conocida, o pueda serlo, antes de que ocurran la acción o la omisión que la contravienen y que se pretende sancionar” (Resaltado y subrayo es nuestro).

Es más, en la misma sentencia (f.J. 259), y atendiendo a la gravedad de la sanción (remoción o destitución), también indicó que:

“Teniendo en cuenta que la destitución o remoción de un cargo es la medida más restrictiva y severa que se puede adoptar en materia disciplinaria, la posibilidad de su aplicación deber ser previsible, sea porque está expresa y claramente establecida en la ley la conducta sancionable de forma precisa, taxativa y previa o porque la ley delega su asignación al juzgador o a una norma infra legal, bajo criterios objetivos que limiten el alcance de la discrecionalidad. Asimismo, la posibilidad de destitución debe obedecer al principio de máxima gravedad expuesto previamente (...).” (Resaltado y subrayado es nuestro).

De darse una situación contraria, como se reitera, significa que la imputación formulada sea subjetiva y discrecional con evidentes indicios de arbitrariedad y abuso del poder; y en esto el Tribunal Constitucional en la ya tanta veces mencionada **STC N° 00156-2012-PHC (f.j. 30 y 31)**, también fue muy claro, cuando señaló que:

“En efecto, impedir que la persona ejerza su derecho a la defensa desde que se inicia la investigación en su contra y el hecho que la autoridad disponga o ejecute actos que implican afectación de derechos es potenciar los poderes investigativos del Estado en desmedro de los derechos fundamentales de la persona investigada. El derecho a la defensa obliga al Estado a tratar al individuo en todo momento o como un verdadero sujeto del proceso, en el más amplio sentido de este concepto, no simplemente como objeto del mismo (...). Por dicha razón, en la sentencia del Caso Fermín Ramírez vs. Guatemala, la Corte Interamericana subrayó que “[l]a descripción material de la conducta imputada” recogida en la acusación constituye “la referencia indispensable para el ejercicio de la defensa del imputado y la consecuente consideración del juzgador en la sentencia. De ahí que el imputado tenga derecho a conocer, a través de una



descripción clara, detallada y precisa, los hechos que se le imputan... (Resaltado y subrayado es nuestro).

TRIGESIMO OCTAVO: Que, en el presente caso, verificándose que la investigación parlamentaria sumaria contra los demandantes como miembros de la Junta Nacional de Justicia, se inició y continuó con la imputación de la comisión u omisión de actos (cargos) que no se encontraban tipificados en la Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia u otra disposición normativa, como “*causa grave*”; es decir, sin que aquellos tuvieran siquiera conocimiento de que forma esos actos imputados constituyen o se subsumen en “*causa grave*”, es evidente que no solamente se afectó el principio constitucional de tipicidad o taxatividad, sino también el derecho constitucional a la defensa.⁴².

TRIGESIMO NOVENO: Que, no obstante lo razonado y concluido anteriormente, si la parte demandada persiste en su posición que de ampararse la postura de los demandantes como miembros de la Junta Nacional de Justicia (“*la causa grave*” al no estar tasada en un norma o disposición legal no podría aplicarse) implicaría “*vaciar de contenido*” la facultad exclusiva y excluyente del Congreso de la República de remover a aquellos⁴³, debe indicarse, que en efecto la doctrina de la separación de poderes tiene por esencia evitar, entre otros aspectos, que quien ejerza funciones administrativas o legislativas realice la función jurisdiccional, y con ello se desconozcan los derechos y las libertades fundamentales, lo que se encuentra vinculado con el principio interpretativo de corrección funcional, que según el Tribunal Constitucional en la **STC N° 5854-2005-AA/TC (f.j. 12-c)**:

*“...exige al juez constitucional que, al realizar su labor de interpretación, **no desvirtúe las funciones y competencias que el Constituyente ha asignado a cada uno de los órganos constitucionales, de modo tal que el equilibrio inherente al Estado Constitucional, como presupuesto del respeto de los derechos fundamentales, se encuentre plenamente garantizado**”* (Resaltado y subrayado es nuestro).

Como también se precisó líneas arriba, en el presente proceso constitucional no existe controversia o discusión alguna sobre esa facultad de remoción, y en esto el artículo 157° de la Constitución Política del Estado es muy claro; lo que los

⁴² Este último en aplicación del principio *iura novit curia*.

⁴³ Ver acápite 2.30.2 de la contestación de la demanda.



demandantes pretenden y exigen es que el Congreso de la República en el ejercicio de esa facultad les garantice y respete los principios y sus derechos constitucionales, que definitivamente constituye una situación distinta; careciendo de asidero esa alegación.

10.6.-Con relación a la afectación del derecho al procedimiento predeterminado.

CUADRAGESIMO: Que, como se mencionó tantas veces, a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República se le encargó una **investigación sumaria** contra los miembros de la Junta Nacional de Justicia por causa grave, conforme al artículo 157° de la Constitución Política del Estado, otorgándole **un plazo de 14 días para presentar un** informe; no teniendo la calidad de comisión investigadora y menos las prerrogativas de tal⁴⁴.

CUADRAGESIMO PRIMERO: Que, el Congreso de la República en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales puede constituir comisiones ordinarias y extraordinarias e iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público, de acuerdo al artículo 97° de la Constitución Política del Estado⁴⁵, y además el Reglamento de esa institución (artículos 34°, 35° y 38 y ss, en lo que correspondan) establece los respectivos procedimientos para cada una de ellas; sin embargo, el Colegiado luego de realizar el análisis de lo expuesto por las partes y de todo lo actuado hasta ahora en este cuaderno principal, constata pues, que la Comisión de Justicia y Derechos Humanos para cumplir con ese encargo investigador no contaba con un procedimiento predeterminado, siendo aquellos totalmente distintos y con otros fines.

⁴⁴ El artículo 34° del Reglamento del Congreso de la República establece que: **“Las Comisiones son grupos de trabajo especializados de Congresistas, cuya función principal es el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y, en particular, de los sectores que componen la Administración Pública. Asimismo, les compete el estudio y dictamen de los proyectos de ley y la absolución de consultas, en los asuntos que son puestos en su conocimiento de acuerdo con su especialidad o la materia (...).”** Por su parte el artículo 35°, señala que: **“Existen cuatro clases de Comisiones: a) Comisiones Ordinarias; encargadas del estudio y dictamen de los asuntos ordinarios de la agenda del Congreso, con prioridad en la función legislativa y de fiscalización. El Presidente del Congreso, en coordinación con los Grupos Parlamentarios o previa consulta al Consejo Directivo del Congreso, propone el número de Comisiones Ordinarias teniendo en cuenta la estructura del Estado (...). b) Comisiones de Investigación; encargadas del estudio, la investigación y el dictamen de los asuntos puestos en su conocimiento en aplicación del artículo 97 de la Constitución Política. Gozan de las prerrogativas y las limitaciones señaladas en dicha norma constitucional y el presente Reglamento (...).”** (Resaltado y subrayado es nuestro).

⁴⁵ El artículo 97° de la Constitución Política del Estado, señala que: **“El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial. Para el cumplimiento de sus fines, dichas comisiones pueden acceder a cualquier información, la cual puede implicar el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria; excepto la información que afecte la intimidad personal. Sus conclusiones no obligan a los órganos jurisdiccionales”**.



CUADRAGESIMO SEGUNDO: Que, más allá de la discusión sobre la naturaleza de ese encargo (si se trataba o no de un acto de control político)⁴⁶ y en lo que Colegiado no se va detener, lo real y evidente es que la investigación sumaria estaba destinada a establecer la existencia o no de una falta grave y de acuerdo a ello, la imposición de una sanción: la remoción de los miembros de la Junta Nacional de Justicia; es decir, se trataba de una investigación parlamentaria con carácter sancionatorio. Y esta situación tampoco es de menor importancia, porque conforme se indicó líneas arriba, las reglas de un procedimiento y sobre todo cuando puede conllevar a una sanción grave como es una remoción en el cargo, deben encontrarse predeterminadas en forma idónea y racional, para que no solamente el investigado, en este caso los miembros de la Junta Nacional de Justicia, en el ejercicio de su derecho constitucional a la defensa con pleno conocimiento de esas reglas pudieran hacer valer lo que corresponda, sino también para que los miembros de la Comisión, conozcan sus atribuciones, facultades y límites, para de esta manera no incurrir o propiciar situaciones arbitrarias. Definitivamente, el hecho o circunstancia que a los miembros de la Junta Nacional de Justicia se les invitara al seno de la Comisión fijando una fecha determinada para que formulen sus descargos (acompañados de un abogado defensor de libre elección) y la oportunidad de presentar un informe escrito, acompañándose la documentación correspondiente, así como la metodología de trabajo para dicho fin, dentro del cual se estableció la forma en que la Comisión daría cumplimiento al encargo, no convalidaba o subsanada la garantía de ese derecho fundamental, significaba más bien una pretensión de implementar reglas *ex po facto* o *ad hoc* para esa finalidad investigatoria; concluyéndose también en la afectación del derecho al procedimiento preestablecido y por ende al derecho a la defensa.

CUADRAGESIMO TERCERO: Que, no obstante lo anterior, si la parte demandada todavía persiste en que tampoco se habría vulnerado este derecho constitucional al tener como antecedente la remoción de los miembros del entonces Consejo Nacional de la Magistratura, el Colegiado también considera

⁴⁶ El artículo 64° del Reglamento del Congreso de la Republica, señala que: “*Los procedimientos parlamentarios son el conjunto de actos sucesivos e integrados que se realizan para promover el debate y los acuerdos del Congreso destinados a producir leyes y resoluciones legislativas, actos de control político y designaciones y nombramientos. Pueden ser: (...) b) Procedimientos del Control Político; que comprende la investidura del Consejo de Ministros, la interpelación a los Ministros, la invitación a los Ministros para que informen, las preguntas a los Ministros, la solicitud de información a los Ministros y a la administración en general, la censura y la extensión de confianza a los Ministros, la investigación sobre cualquier asunto de interés público, la dación de cuenta y el antejuicio político*”. (Resaltado y subrayado es nuestro),



acotar, que si en aquella oportunidad pasada no se cuestionó la ausencia de un procedimiento predeterminado ahora no implica que esa omisión sea impedimento u obstáculo para que los miembros de la Junta Nacional de Justicia lo realicen, y menos que de esta manera en el presente caso quede convalidado o subsanado alguna de afectación.

10.7.-Con relación a la afectación al principio de independencia.

CUADRAGESIMO CUARTO: Que, de acuerdo a lo también ya indicado líneas arriba, **el artículo 150° de la Constitución Política del Estado**, señala expresamente que la Junta Nacional de Justicia “*es independiente y se rige por su Ley Orgánica*”; ahora, es cierto, que en la doctrina y jurisprudencia constitucional, para la generalidad de casos se han realizado distinciones entre los principios de “*independencia*” y “*autonomía*”, resaltándose en cada caso, su naturaleza, características y alcances, también lo es, que en el caso de la Junta Nacional de Justicia **su atribuida autonomía debe verse reflejado o proyectado en la independencia del ejercicio de sus funciones**, tal como el Tribunal Constitucional en la ya mencionada **STC N° 0025-2013-PI/TC (acumulados con los expedientes 0003-2014-PI/TC, 0008-2014-PI/TC, 0017-2014-P1/TC) (f.j. 38 y 39)**, lo corroboró, señalando que:

“La Constitución reconoce de manera expresa distinta formas de autonomía a los entes estatales (...) tal garantía constitucional les es reconocida a los órganos constitucionales...el Consejo Nacional de la Magistratura, independiente en el ejercicio de sus funciones (artículo 150 de la Constitución y el artículo 1 de la Ley 26397, Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura) ...”. (Resaltado y subrayado es nuestro).

CUADRAGESIMO QUINTO: Que, en esa perspectiva de análisis, el Colegiado considera para que esa independencia- *léase ausencia de vínculos de sujeción a otros poderes u órganos del Estado*- se consolide es necesario contar con otras garantías como de la inamovilidad en el cargo, lo que en el caso de los miembros de la Junta Nacional de Justicia se traduce, en que su separación o remoción deben obedecer a causales preestablecidas y con todas las garantías de un debido proceso, o porque se cumplió con el termino o periodo del mandato; sin duda, si no cuentan con esta garantía serán vulnerables a las presiones de diferentes



estamentos del Estado y principalmente de quienes pueden removerlos, como el caso del Congreso de la República y de esta manera, ejercer sus funciones con temor a represalias; entonces, si conforme a lo argumentado y concluido líneas arriba, que las imputaciones o cargos que le formularon a los miembros de la Junta Nacional de Justicia con la finalidad de ser removidos en sus cargos, no obedecieron a conductas u omisiones que se encontraban tipificadas como “*causa grave*”, sino más bien a la amplia discrecionalidad de los Congresistas de la República, es evidente que existió una afectación-*léase amenaza*, directa a esta esa garantía de la inamovilidad, y con ello, a la independencia.

CUADRAGESIMO SEXTO: Que, no obstante lo razonado y concluido anteriormente, si la parte demandada persiste en su posición que no se habría afectado la independencia de los miembros de la Junta Nacional de Justicia, conforme a lo explicado, el Colegiado considera necesario agregar, reiterando una vez más, que está fuera de toda duda la facultad que tiene el Congreso de la República de remover a los miembros de la Junta Nacional por “*causa grave*”, conforme al artículo 157° de la Constitución Política del Estado, y además **que la permanencia en sus cargos se encontrará garantizado siempre que observen conducta e idoneidad en el ejercicio de la función**, pero lo que no puede ser permitido, es que el Congreso de la República inicie y continúe con investigaciones destinadas a la remoción de aquellos con actos u omisiones que no se encuentran tipificadas como “*causa grave*”, afectándose principios y derechos constitucionales. Por otro lado, también es cierto, que no existen evidencias que el Congreso de la República haya interferido en algunas de las funciones de la Junta Nacional de Justicia, pero el Colegiado ahora en este cuaderno principal y luego de una amplia reflexión de las posiciones esgrimidas por ambas partes y de todo lo actuado hasta este estadio procesal, considera que la garantía de independencia de los miembros de la Junta Nacional de Justicia no puede ser apreciada únicamente desde la perspectiva del ejercicio de las funciones atribuidas en un caso concreto⁴⁷, sino también desde esa perspectiva amplia y transversal expuesta anteriormente, que garantice no solamente la inamovilidad en el cargo sino también la proscripción de cualquier presión externa.

⁴⁷ Como preliminarmente se asumió al momento de conceder la medida cautelar.



10.8.-Test de proporcionalidad.

CUADRAGESIMO SETIMO: Que, de acuerdo a todo lo argumentado anteriormente es evidente que en la presente controversia constitucional se encuentran por un lado los derechos y principios constitucionales invocados por los demandantes; y por otro lado, las facultades y atribuciones constitucionales que tiene el Congreso de la Republica para la remoción de aquellos como miembros de la Junta Nacional de Justicia; por lo que a pesar que el control de constitucionalidad que se realiza sea pleno y con todas las garantías del debido proceso, los actos parlamentarios cuestionados bajo ese parámetro deben ser sometido al test de proporcionalidad.

CUADRAGESIMO OCTAVO: Que, para recordar, que el principio de proporcionalidad está estrechamente ligado al valor justicia y está en el núcleo mismo del Estado Constitucional de Derecho; BURGA CORONEL, haciendo referencia a la establecido por el Tribunal Constitucional en la **STC N° 1803-2004-AA/TC** y la **STC N° 0050-2004-AI/TC**, comenta, que:

“Se expresa como un mecanismo de control a la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos en el uso de las facultades discrecionales, y exige que los criterios que se tomen respondan a criterios de racionalidad y que no sean arbitrarias; constituyéndose de esta manera en un parámetro indispensable de constitucionalidad para determinar la actuación de los poderes públicos en el uso de sus facultades discrecionales, y exige que las decisiones que se toman en ese contexto, responde a criterios de racionalidad y que no sean arbitrarias; constituyéndose de esta manera en un parámetro indispensable de constitucionalidad para determinar la actuación de los poderes públicos, sobre todo cuando afectan el ejercicio de los derechos fundamentales”⁴⁸ (Resaltado y subrayado es nuestro).

Resultando de la doctrina y las reiteradas sentencias de ese máximo tribunal, que el análisis de ese principio incluye, a su vez, tres sub principios: **idoneidad o adecuación, necesidad y ponderación o proporcionalidad en sentido estricto.**

⁴⁸ BURGA CORONEL, Angélica María. *El test de ponderación o proporcionalidad de los derechos fundamentales en la jurisprudencia del tribunal constitucional peruano*. En: Gaceta Constitucional N° 47, pág. 253-267. Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B01644A8B01411E905257D25007866F1/\\$FILE/Burga_Coronel.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B01644A8B01411E905257D25007866F1/$FILE/Burga_Coronel.pdf).



CUADREGESIMO NOVENO: Que, a manera de ilustración, es necesario explicar que el sub principio de idoneidad o adecuación permite verificar si la restricción en el derecho resulta pertinente o adecuada a la finalidad que se busca tutelar; una relación de causalidad, de medio a fin, entre el medio adoptado, a través de la intervención y el fin propuesto; es decir, de un lado, que ese objetivo sea legítimo, y de otro, si la restricción en el derecho resulta pertinente o adecuada a la finalidad que se busca tutelar. El sub principio de la necesidad consiste en el análisis de que si existen medios alternativos al adoptado que no sean gravosos, o al menos que lo sean en menor medida respecto al medio utilizado; es decir, se trata del análisis de relación medio-medio, esto es, de una comparación entre medios; el medio elegido por quien está interviniendo en la esfera de un derecho fundamental y el o los hipotéticos medios que hubiera podido adoptar para alcanzar el mismo fin; por esto, el o los medios hipotéticos alternativos han de ser igualmente idóneos. El sub principio de ponderación o proporcionalidad en sentido estricto, consiste en el análisis para que una injerencia en los derechos fundamentales sea legítima, el grado de realización del objetivo de ésta debe ser, por lo menos, equivalente o proporcional al grado de afectación del derecho fundamental, comparándose dos intensidades o grados: el de la realización del fin de la medida examinada y el de la afectación del derecho fundamental; es decir, cuanto mayor es el grado de la no satisfacción o de la afectación de un derecho, tanto mayor tiene que ser la importancia de la satisfacción del otro. Entonces, si en el análisis se superan estos sub principios, que son preclusivos, se concluirá en la constitucionalidad del acto cuestionado; caso contrario, se concluirá en la inconstitucionalidad del mismo.

QUINCAGESIMO: Que, con relación al sub principio de idoneidad o adecuación, que es innegable que la investigación sumaria a los miembros de la Junta Nacional de Justicia, por causa grave, tiene un fin constitucionalmente legítimo, por cuanto el Congreso de la República dentro de sus atribuciones de control político y fiscalización, busca velar por la probidad y el adecuado desempeño de aquellos en aras, principalmente, de tener una magistratura de alta calidad; y por otro lado, sin duda, la figura de la remoción prevista en el artículo 157º, constituye un medio adecuado para alcanzar dicho fin; por lo que se concluye que si se supera este test de idoneidad o adecuación.



QUINCAGESIMO PRIMERO: Que, con relación el sub principio de necesidad, considerando todo lo antes esgrimido, resulta pues que para alcanzar ese fin constitucional el Congreso de la República sí tenía otra alternativa o medio hipotético menos gravoso, como era seguir un procedimiento investigatorio con el respeto a los derechos y principios constitucionales, y en el que de acreditarse las imputaciones realizadas a los miembros de la Junta Nacional de Justicia como “*causa grave*”, igual se iba proceder a sus remociones; por otro lado es de tenerse en cuenta, que según lo expuesto por los demandantes y que no ha sido contradicho por la parte demandada, que por la mayoría de los cargos que aquellos le fueron imputados existen otras investigaciones y procedimientos parlamentarios en trámite, en los que igualmente, se busca la remoción e inhabilitación en sus cargos: entonces, desde esta perspectiva de análisis y ponderación los actos parlamentarios cuestionados al no superar test de necesidad tampoco tienen validez constitucional.

10.9.-Palabras finales y exhortación al Congreso de la República.

QUINCAGESIMO SEGUNDO: Que, como corolario para indicar y reiterar, que con la presente sentencia no se busca promover la impunidad de los miembros de la Junta Nacional de Justicia, menos interferir en las competencias constitucionales del Congreso de la República, tan así, que sin perjuicio de todo lo considerado y decidido se deja a salvo todas las investigaciones o procedimientos parlamentarios que sobre aquellos recaen en la actualidad o puedan recaer en el futuro; lo que se busca y se tutela es el respeto irrestricto a los derechos y principios constitucionales que se deben observar en cualquier procedimiento parlamentario sancionatorio, conforme a la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Asimismo, observando, que esta controversia constitucional también se generó por una omisión legislativa de parte del Congreso de la República en no tipificar las conductas de los miembros de la Junta Nacional de Justicia que constituirían “*causa grave*” para la remoción en sus cargos, conforme al artículo 157° de la Constitución Política del Estado, corresponde hacerle la exhortación para el cese de tal situación.



11.-Conclusión.

En conclusión, al encontrarse acreditado que la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República afectó el principio constitucional de tipicidad o taxatividad, los derechos constitucionales de los demandantes a la defensa y el procedimiento pre determinado, y con ello al debido proceso en sede parlamentaria, y el principio constitucional de la independencia, a partir de la imputación de cargos que se les formulara como miembros titulares de la Junta Nacional de Justicia, como parte del inicio de la investigación sumaria que le fuera encargada mediante la aprobación de la Moción de Orden del Día N°7565, así como con la realización de todos demás actos procedimentales que se hayan derivado de la misma, se debe estimar la demanda en estos extremos declarando la nulidad de tales actos; y declarándose improcedente la demanda respecto a los demás actos parlamentarios ajenos al control de constitucionalidad.

DECISION:

Por todo lo expuesto, los Jueces de la Tercera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima; **RESUELVEN:**

- 1. DECLARAR FUNDADA EN PARTE** la demanda interpuesta por Imelda Julia Tumialan Pinto, Aldo Alejandro Vásquez Rios, Henry José Avila Herrera, Luz Inés Tello de Ñecco, Antonio Humberto de la Haza Barrantes, María Amabilia Zavala Valladares y Guillermo Santiago Thornberry Villarán; en consecuencia, **NULO** todo lo actuado a partir de la imputación de cargos que la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República formulara a los demandantes Imelda Julia Tumialan Pinto, Aldo Alejandro Vásquez Rios, Henry José Avila Herrera, Luz Inés Tello de Ñecco, Antonio Humberto de la Haza Barrantes, María Amabilia Zavala Valladares y Guillermo Santiago Thornberry Villarán, como miembros titulares de la Junta Nacional de Justicia mediante los Oficios N° 0132-2023-2024/CDJH-CR, N° 0137-2023-2024/CDJH-CR, N° 0134-2023-2024/CDJH-



CR, N° 0135-2023-2024/CDJH-CR, N° 0133-2023-2024/CDJH-CR, N° 0131-2023-2024/CDJH-CR, N° 0136-2023-2024/CDJH-CR respectivamente, como parte del inicio de la investigación sumaria que le fuera encargada mediante la aprobación de la Moción de Orden del Día N°7565; así como todos los demás actos procedimentales realizados y que se hayan derivado de la misma; **sin perjuicio de las investigaciones o procedimientos parlamentarios que sobre aquellos recaen en la actualidad o puedan recaer en el futuro**; con costos.

- 2. DECLARAR IMPROCEDENTE** la demanda respecto a la pretensión de nulidad del Acuerdo adoptado el 07 de Setiembre del 2023, mediante el cual el Pleno del Congreso de la República, aprobando la Moción de Orden del Día N° 7565, dispuso encargar a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos la investigación sumaria a los miembros de la Junta Nacional de Justicia por causa grave.
- 3. EXHORTAR** al Congreso de la República para legisle sobre la tipificación de las conductas de los miembros de la Junta Nacional de Justicia que constituirían “*causa grave*” para la remoción en sus cargos, conforme al artículo 157° de la Constitución Política del Estado; NOTIFICANDOSE.

En los autos seguidos por **IMELDA JULIA TUMIALAN PINTO Y OTROS** contra el **CONGRESO DE LA REPUBLICA DEL PERU**, sobre proceso de amparo.

NPF

PAREDES FLORES

VELARDE ACOSTA

CABRERA GIURISICH