



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00358-2013-PA/TC  
LIMA  
ELSA CELIA ANICAMA ÑÁÑEZ

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 12 días del mes de enero de 2016, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Miranda Canales, Ledesma Narváez, Óscar Urviola Hani, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera pronuncia la siguiente sentencia, con el fundamento de voto del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera que se agrega. Se deja constancia que el magistrado Ramos Núñez votará en fecha posterior por encontrarse con licencia.

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Elsa Celia Anicama Ñáñez, contra la resolución de fojas 152, su fecha 21 de agosto de 2012, expedida por la Séptima Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, que confirmando la apelada, declaró improcedente *in limine* la demanda de autos.

### ANTECEDENTES

#### *Demanda*

Con fecha 15 de diciembre de 2011, doña Elsa Celia Anicama Ñáñez interpone demanda de amparo contra los Congresistas de la República integrantes de la Comisión de Ética Parlamentaria del Congreso de la República, don Humberto Lay Sun, don Juan César Castagnino Lema, don Juan José Díaz Dios, don Claude Maurice Mulder Bedoya, don Sergio Fernando Tejada Galindo, don Wilson Michael Urtecho Medina y don Jaime Rubén Valencia Quiroz, que conocieron la tramitación de la investigación de oficio iniciada en su contra; y contra el Presidente del Congreso de la República, don Daniel Fernando Abugattás Majluf y los 102 congresistas que aprobaron su suspensión, con descuento de haberes, por 120 días de legislatura. La presente demanda tiene por objeto que:

- Se declare la nulidad de la Resolución n.º 004-2011-2013/CEP-CR (Cfr. fojas 26-27), de fecha 21 de noviembre de 2011, expedida por la Comisión de Ética Parlamentaria, que declaró fundada la investigación de oficio iniciada en su contra luego de analizar el Informe Final del Expediente n.º 14-2011-2013/CEP-CR (Cfr. fojas 17-25); y,
- Se le inaplique el acuerdo del Pleno del Congreso de la República, de fecha 6 de diciembre de 2011, que la suspendió en el ejercicio del cargo de Congresista de la República, con descuento de haberes, por 120 días de legislatura;



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00358-2013-PA/TC  
LIMA  
ELSA CELIA ANICAMA ÑÁÑEZ

Como consecuencia de lo antes expuesto, solicita que se deje sin efecto la suspensión que se le impuso.

En suma, la actora sustenta su demanda en que tal decisión ha sido adoptada: i) tomando en cuenta hechos que no fueron objeto de la investigación, al habersele acusado de simular su divorcio; ii) sin contar con su presencia en la sesión en la que se acordó suspenderla, a pesar de que su inasistencia se debió a que fue intervenida quirúrgicamente y ello fue comunicado oportunamente; y, finalmente, iii) sin que se hubiere acreditado la comisión de una infracción al Código de Ética Parlamentaria.

Al respecto, aduce que si bien fue propietaria y gerente de Radio y Televisión Orión E.I.R.L., antes de la difusión del reportaje propalado por el diario *El Comercio* (13 octubre de 2011) ya se había desvinculado totalmente de dicha empresa, al transferirla a don Eloy Yong Meza (su excónyuge), quien es su gerente y único propietario. Es más, afirma que la mencionada transferencia fue realizada antes que juramentara como Congresista de la República. Pese a ello, sostiene que la Comisión de Ética Parlamentaria le abrió investigación por haber infringido la ética parlamentaria al retransmitir programas de transmisión de otros medios de comunicación sin tener autorización, basándose en la citada nota periodística que, según lo denuncia, contiene afirmaciones sin mayor fundamento sobre cuestiones de contenido penal.

Asimismo manifiesta que, tanto en el Informe Final del Expediente n.º 14-2011-2013/CEP-CR, de fecha 15 de noviembre de 2011, como en la Resolución n.º 004-2011-2013/CEP-CR, de fecha 21 de noviembre de 2011, no solamente se han incorporado hechos que afectan su honor e intimidad personal, sino que, además, no fueron comprendidos en el procedimiento de investigación.

Finalmente, refiere haber sido suspendida sin haber estado presente en la sesión, por lo que no se le ha permitido defenderse personalmente respecto de la conducta antética que se le atribuye, pues, aunque su abogado informó oralmente ante el Pleno del Congreso de la República, la decisión de suspenderla ya había sido tomada con antelación.

Tales arbitrariedades, a su juicio, vulneran su derecho fundamental al debido proceso, en sus manifestaciones del derecho de defensa y a la presunción de inocencia, el derecho fundamental a la intimidad, así como el principio de legalidad.

**Auto de primera instancia o grado**

El Décimo Juzgado Constitucional de Lima, con fecha 9 de enero de 2012, declaró improcedente *in limine* la demanda, por considerar que el proceso contencioso



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00358-2013-PA/TC  
LIMA  
ELSA CELIA ANICAMA ÑAÑEZ

administrativo, que tiene por finalidad el control jurisdiccional de las actuaciones de la Administración Pública sujetas al derecho administrativo (Cfr. fojas 54-55), constituye una vía procedimental específica, igualmente satisfactoria, para la protección de los derechos fundamentales supuestamente vulnerados.

### *Auto de segunda instancia o grado*

La Séptima Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, con fecha 21 de agosto de 2012, confirmó la recurrida, por considerar que la demandante fue citada a comparecer a la sesión del Pleno del Congreso, permitiéndosele hacerlo mediante su abogado defensor. En cuanto a lo señalado en el Informe Final de la Comisión de Ética Parlamentaria del Congreso de la República, el *ad quem* señala que no puede ser calificado como arbitrario debido a que cuenta con una argumentación acorde con lo investigado (sic) (Cfr. fojas 152-155).

## FUNDAMENTOS

### *Cuestiones procesales previas*

1. En primer lugar, resulta necesario puntualizar que, contrariamente a lo resuelto en primera instancia, el proceso contencioso administrativo no puede reputarse como una *vía procesal específica* para cuestionar la sanción parlamentaria impuesta, en la medida que la misma no es susceptible de ser impugnada a través del referido proceso, pues, de acuerdo con la interpretación del artículo 1 del Texto Único Ordenado de la Ley n.º 27584, que regula el proceso contencioso administrativo, aprobado por Decreto Supremo n.º 013-2008-JUS, realizada por este Colegiado en la STC n.º 04968-2014-PHC/TC, no es posible entablar una demanda contencioso administrativa cuando lo cuestionado derive de las atribuciones y competencias establecidas en la Constitución y el Reglamento del Congreso, en tanto ello no se encuentra sujeto al derecho administrativo.
2. A la luz de lo antes expuesto, así como de los criterios para determinar cuándo estamos ante una vía ordinaria igualmente satisfactoria desarrollados con carácter de precedente en la STC n.º 02383-2013-PA/TC, este Tribunal concluye que, objetivamente, la justicia ordinaria no ofrece ningún proceso capaz de enmendar la afectación denunciada. Por lo tanto, el proceso constitucional de amparo sí puede ser utilizado para cuestionar la constitucionalidad de sanciones relacionadas a infracciones a la ética parlamentaria, máxime si, además, desde una perspectiva netamente subjetiva, es necesario brindarle una tutela de urgencia, a fin de aminorar el riesgo de una eventual irreparabilidad, dado que estamos ante una suspensión de corta duración.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00358-2013-PA/TC  
LIMA  
ELSA CELIA ANICAMA ÑAÑEZ

3. Ahora bien, en la medida que la suspensión por 120 días impuesta a la demandante se cumplió el 3 de mayo de 2012 (Cfr. Oficio n.º 391-2011-2012-DP-D/CR, de fecha 24 de abril de 2012 obrante a fojas 158) correspondería que, en principio, este Tribunal declare la sustracción de la materia justiciable; sin embargo, tal como se hizo en la STC n.º 04462-2008-PA/TC, se emitirá un pronunciamiento de fondo a fin de verificar si, en efecto, se vulneraron las garantías del debido proceso de la accionante.
4. Al respecto, cabe señalar que de los actuados se advierte la presencia de las instrumentales necesarias para emitir un pronunciamiento de fondo, las mismas que han sido brindadas, principalmente, por la Procuraduría Pública del Poder Legislativo, que, aunque formalmente no ha sido emplazada, ha participado activamente en el proceso, solicitando que se desestime la demanda y presentando los medios probatorios que sustentan su pedido (Cfr. Escrito presentado el 17 de agosto de 2012 obrante a fojas 264-267), e informando oralmente ante este Colegiado el día 2 de julio de 2014, por lo que el derecho de defensa de la entidad demandada ha sido plenamente garantizado.

### *Delimitación del asunto litigioso*

5. La demandante ha planteado las siguientes pretensiones:

Se declare la nulidad de la Resolución n.º 014-2011-2013/CEP-CR (Cfr. fojas 26-27), de fecha 21 de noviembre de 2011, que declaró fundada la investigación de oficio iniciada en su contra luego de analizar el Informe Final (Cfr. fojas 17-25); y,

- Se le inaplique el acuerdo del Pleno del Congreso de la República, de fecha 6 de diciembre de 2011, que la suspendió en el ejercicio del cargo de Congresista de la República, con descuento de haberes, por 120 días de legislatura;

Como consecuencia de lo antes expuesto, solicita que se deje sin efecto la suspensión que se le impuso. Así las cosas, la controversia sometida a conocimiento de este Tribunal Constitucional radica en determinar si, como se alega, se ha violado su derecho fundamental al debido proceso, en su manifestación del derecho fundamental a la defensa.

6. En líneas generales, corresponde emitir un pronunciamiento de fondo respecto de si:
  - a. La decisión de suspenderla se basó en hechos que no fueron investigados.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00358-2013-PA/TC  
LIMA  
ELSA CELIA ANICAMA ÑAÑEZ

- b. El hecho de no habersele permitido defenderse personalmente de los hechos que se le atribuyeron se encuentra injustificado o no.
- c. Cometió o no una infracción a la ética parlamentaria.

***Aplicación de las garantías del debido proceso en sede parlamentaria***

7. En reiteradas oportunidades, el Tribunal Constitucional ha precisado cuáles son las garantías del derecho al debido proceso reconocidas por la Constitución y conforme a los estándares en esta materia derivados del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y, en particular, de las resoluciones de los organismos internacionales de protección de los derechos humanos; especialmente, las emanadas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la Corte Interamericana). También se ha señalado que las garantías mínimas del debido proceso no solamente deben observarse en sede jurisdiccional, sino también en la administrativa, corporativa y parlamentaria.
8. Justamente por ello, la jurisprudencia de este Colegiado ha sido clara en señalar que toda actuación de los órganos estatales o particulares dentro de un proceso o procedimiento, sea jurisdiccional, administrativo sancionatorio, corporativo o parlamentario, debe respetar el derecho al debido proceso. Así como no existen islas exentas al control constitucional, tampoco es posible sostener que existan escenarios en los 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.

***Naturaleza y objeto de los procedimientos de ética parlamentaria***

9. Luego de haber justificado el porqué resulta necesario aplicar las garantías del debido proceso al procedimiento de ética parlamentaria, corresponde ahora determinar su naturaleza y el objeto, en aras de absolver el asunto litigioso sometido a conocimiento de este Colegiado. Sobre el particular, se puede deducir, a partir de una lectura conjunta de los artículos 39 y 93 de la Constitución, que los parlamentarios representan a la Nación y, ante todo, están al servicio de ella y que, asimismo, entre todos los funcionarios y trabajadores públicos, solamente ostentan



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00358-2013-PA/TC  
LIMA  
ELSA CELIA ANICAMA ÑAÑEZ

una jerarquía inferior a la del Presidente de la República. En tal sentido, resulta válido exigirles el más elevado estándar de compromiso en el cumplimiento de las importantísimas funciones que les han sido encomendadas. Precisamente por ello, los procedimientos destinados a sancionar las infracciones a la ética parlamentaria tienen como fundamento asegurar el desenvolvimiento ejemplar y responsable de los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones.

10. De otro lado, no puede soslayarse que aunque el proceso penal y el procedimiento disciplinario de ética parlamentaria tienen muchos e importantes elementos en común –tales como la indispensable aplicación en ambas sedes de las garantías derivadas del derecho de defensa y del debido proceso en general–, ambos se erigen como espacios jurídicos claramente diferenciados en virtud de los objetivos que persiguen, los bienes jurídicos que defienden y del rol que cumplen dentro del ordenamiento jurídico constitucional, por lo que las garantías del debido proceso en materia penal no pueden aplicarse sin morigeración alguna al procedimiento disciplinario de ética parlamentaria.

***Análisis del extremo de la demanda relacionado a que se ha tomado en cuenta hechos que no fueron objeto de la investigación***

11. Aunque la demandante denuncia que la recomendación del Informe Final presentado ante el Pleno del Congreso de la República ha considerado que simuló su divorcio con su ex marido, don Eloy Yong Meza, a pesar de que ello no fue comprendido en la investigación y afecta su honor e intimidad personal, este Colegiado aprecia de autos que, por el contrario, la actora supo, desde el inicio de las pesquisas, que ello venía siendo investigado, tan es así que incluso efectuó sus descargos respecto de dicha imputación. En consecuencia, corresponde desestimar dicho extremo de la demanda.

***Análisis del extremo de la demanda relacionado a que no se le ha permitido defenderse personalmente ante el Pleno del Congreso de la República***

12. La recurrente también cuestiona el hecho que no se le ha permitido defenderse personalmente ante el Pleno del Congreso de la República, al haber sido citada mientras se encontraba convaleciente de la intervención quirúrgica a la que fue sometida, por lo que tuvo que ser representada por su abogado, don Eduardo Piaggio Farfán.
13. No obstante lo argüido por la accionante, el referido informe final fue debatido y aprobado sin su presencia en la sesión del Pleno del Congreso de la República de fecha 6 de diciembre de 2011, que fuera programada a instancia suya, luego de



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00358-2013-PA/TC  
LIMA  
ELSA CELIA ANICAMA ÑÁÑEZ

haber solicitado su postergación en dos oportunidades anteriores. Efectivamente, mediante Carta n.º 0018-2011/ECAÑ-CR, de fecha 5 de diciembre de 2011, ya no solicitó la reprogramación de la Sesión que fuera fijada el 6 de diciembre de 2011, sino que ella misma delegó a su abogado el ejercicio de su derecho de defensa, quien conforme se advierte del acta de la referida sesión<sup>1</sup>, cumplió con defenderla. Por lo tanto, el presente extremo de la demanda debe ser declarado infundado.

### *Análisis del extremo de la demanda en que se denuncia haber sido sancionada sin que se hubiera acreditado la comisión de una infracción al Código de Ética Parlamentaria*

14. La última objeción de la demandante está referida a que no existe documento alguno que acredite la comisión de una infracción al Código de Ética del Parlamento. Sobre este punto, cabe reiterar que la justicia constitucional no es competente para actuar como suprainstancia de lo que determine la referida comisión o el Pleno del Congreso de la República, más aún si lo que se ha evaluado no son cuestiones jurídicas sino éticas, cuya determinación corresponde en forma exclusiva al propio Parlamento.

15. Al respecto, este Tribunal Constitucional considera pertinente precisar que si bien es posible controlar la constitucionalidad de cualquier actuación parlamentaria, ello se encuentra supeditado a que la amenaza o afectación que se denuncie incida en el contenido constitucionalmente tutelado de algún derecho fundamental, lo que no se aprecia de autos, en tanto se pretende el reexamen de la sanción impuesta.

16. Por ende, este Colegiado considera que no le compete evaluar si lo que se atribuye a la recurrente constituye un incumplimiento a lo estipulado en el literal “c” del artículo 23 del Reglamento del Congreso, que la obliga a “mantener una conducta personal ejemplar, de respeto mutuo y tolerancia, y observar las normas de cortesía de uso común y la disciplina parlamentaria”, pues, de hacerlo, terminaría por inmiscuirse en fueros ajenos.

17. Si, conforme lo aduce la demandante, lo que se le atribuye no constituye un incumplimiento a lo estipulado en el literal “c” del artículo 23 del Reglamento del Congreso, que la obliga a “mantener una conducta personal ejemplar, de respeto mutuo y tolerancia, y observar las normas de cortesía de uso común y la disciplina parlamentaria”, tal pretensión no es susceptible de ser canalizada a través del presente proceso, dado que lo alegado por ella simplemente se ha circunscrito a

<sup>1</sup>[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/RedacActas/Actas.nsf/ActasPlenoAct/05256D7B007504430525798100716E47/\\$FILE/23-06122011.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/RedacActas/Actas.nsf/ActasPlenoAct/05256D7B007504430525798100716E47/$FILE/23-06122011.pdf). Consultado el 2 de julio de 2014.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**



EXP. N.º 00358-2013-PA/TC  
LIMA  
ELSA CELIA ANICAMA ÑAÑEZ

cuestionar la apreciación de los hechos y la calificación de los mismos como antiética, ya que, a su juicio, no se ha demostrado que hubiera cometido lo que se le atribuye, tan es así que incluso no ha sido procesada penalmente.

18. En todo caso, y sin perjuicio de lo previamente expuesto, cabe precisar que a nivel parlamentario únicamente se ha analizado si la demandante ha incumplido las exigencias éticas propias de su cargo, no si ha cometido algún delito; por consiguiente, así la justicia penal ordinaria haya denegado la solicitud de levantamiento de la inmunidad parlamentaria (Cfr. Resolución N.º 3 de fecha 18 de mayo de 2012 obrante a fojas 100-105) y no haya sido sancionada penalmente, ello es absolutamente irrelevante debido a que ni la Comisión de Ética Parlamentaria, ni la justicia constitucional son competentes para emitir pronunciamiento sobre la responsabilidad penal de la recurrente. Es más, incluso una eventual absolución, tampoco enervaría una sanción por la comisión de una infracción a la ética parlamentaria, puesto que lo que se ventila en el proceso penal difiere de lo que se discute en un procedimiento disciplinario por violación a las normas de ética parlamentaria. Por consiguiente, no pueden equipararse.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

**HA RESUELTO**

Declarar **INFUNDADA** la demanda en todos sus extremos al no haberse producido la vulneración del derecho fundamental al debido proceso, en su manifestación del derecho fundamental de defensa.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MIRANDA CANALES  
LEDESMA NARVÁEZ  
URVIOLA HANI  
BLUME FORTINI  
SARDÓN DE TABOADA  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lo que certifico:

JANET OTÁROLA SANTILLANA  
Secretaría Relatora  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00358-2013-PA/TC

LIMA

ELSA CELIA ANICAMA ÑAÑEZ

### FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Coincidiendo con lo resuelto por mis colegas en este caso, me permito señalar lo siguiente:

1. En este caso tenemos que se cuestiona la sanción que se le impuso a la congresista Elsa Celia Anicama Ñañez en razón del Informe Final de la Comisión de Ética Parlamentaria del Congreso de la República. Siendo esta una sanción ética, su imposición en un contexto parlamentario me obliga a expresar algunas consideraciones, sobre todo en cuanto a la procedibilidad de demandas de este tipo a la luz de la jurisprudencia de este Tribunal.
2. En el fundamento 15 de la sentencia 04968-2014-PHC/TC, también conocida como el precedente “Alejandro Toledo”, se hizo referencia a que ciertos actos realizados en el Congreso de la República no eran susceptibles de ser controlados a través de vía específica alguna, toda vez que el proceso contencioso administrativo solo se ejerce contra actuaciones de la administración pública sujetas al Derecho Administrativo.
3. Sin embargo, esa referencia, que en esta sentencia se ha utilizado para fundamentar que no existe vía igualmente satisfactoria para el tratamiento de la materia controvertida en este proceso, requiere venir acompañada de ciertas precisiones y recaudos, las cuales consigno a continuación.

#### **Sobre la distinción entre sanción ética y control político**

4. Conviene anotar que la discusión del caso 04968-2014-PHC/TC, el caso “Alejandro Toledo”, donde este Tribunal Constitucional resolvió con carácter de precedente, en realidad estaba referida a la actuación de una comisión investigadora, mientras que en este caso se pretende cuestionar la sanción producto del informe de una comisión de ética parlamentaria, corresponde hacer una distinción entre ambas situaciones jurídicas.
5. Como resulta evidente, ambas actuaciones, la de la comisión de Ética Parlamentaria y la de una comisión investigadora, se ejercen en el Congreso por comisiones integradas por miembros electos para desempeñarse en este organismo. En términos coloquiales, podría decirse que en ambos casos un grupo de congresistas está en posibilidad de “enjuiciar” a otro. Sin embargo, las similitudes terminan allí.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00358-2013-PA/TC

LIMA

ELSA CELIA ANICAMA ÑAÑEZ

6. Es así que las comisiones investigadoras, como se dijo en el precedente Toledo, pueden investigar no solo a congresistas sino también a funcionarios públicos e incluso personas que no se desempeñan en el ámbito público siempre que se vinculen al interés público que motiva dicha investigación. Asimismo, las comisiones investigadoras no culminan su actuación con una sanción, mientras que la comisión de ética parlamentaria puede hacerlo, sea mediante amonestaciones o sanciones menores o, eventualmente, con una recomendación al Pleno. Sin embargo, la diferencia más importante probablemente se encuentre en los distintos fundamentos a los que responden estas dos instituciones.
7. Es así que debo recordar que, como se tiene dicho en la jurisprudencia de este Tribunal, las comisiones investigadoras del Congreso constituyen un mecanismo de control político instituido en el artículo 97 de la Constitución y en el artículo 88 del Reglamento del Congreso. Este control político es hoy una de las funciones principales del Congreso de la República, legitimada por su alta representatividad, la cual se materializa en la habilitación que se da a las comisiones investigadoras para indagar sobre cualquier asunto de interés público. En el precedente Toledo se consideró, en esa línea, que deben entenderse asuntos como de interés público a aquellos relacionados con el resguardo de la debida gestión estatal. Las consecuencias de estas investigaciones pueden llegar hasta el llamado a la acción penal, mas no tienen dicho objetivo necesariamente. Su propósito es el dar luces sobre un tema de relevancia pública para el país.
8. Por el contrario, las sanciones que emite el Pleno del Congreso de la República como consecuencia de una recomendación de la Comisión de Ética Parlamentaria no son manifestación de la función de control político inherente a todo Parlamento o Congreso. El mismo Código de Ética Parlamentaria reconoce que tiene por finalidad normar la conducta que los Congresistas de la República deben observar en el desempeño de su cargo. En esa línea, busca preservar la imagen que el Congreso debe tener ante el país y asegura la transparencia en la administración de los fondos que le son confiados. Asimismo, sanciona a los legisladores que contravengan la ética parlamentaria y, entre otras faltas, que se valgan de sus cargos para enriquecerse o cometer actos de corrupción.
9. Estas finalidades se concretan en un procedimiento que implica la imputación de faltas tipificadas en un Código; la investigación de las presuntas inconductas de los congresistas acusados; la apertura de un contradictorio, conforme señala el Reglamento de la Comisión de Ética Parlamentaria; la disposición de sanciones o su recomendación para que el Pleno adopte la sanción de suspensión; entre



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00358-2013-PA/TC

LIMA

ELSA CELIA ANICAMA ÑÀÑEZ

otras medidas. Se trata, en definitiva, de un procedimiento garantista en su diseño normativo, el cual puede culminar con un pronunciamiento del Pleno del Congreso.

10. Puede decirse, entonces, que la configuración y funciones de una comisión de Ética es distinta a la de una que ejerce potestad disciplinaria, pues pretende reforzar el cumplimiento de ciertos valores y consolidar la vigencia y el cumplimiento de determinadas conductas que se desprenden de ellos y sancionar a quienes no se ajusten a las mismas. Es más, los criterios propios del quehacer político, como oportunidad o conveniencia, no se hacen presentes en una comisión de este tipo, pues se trata de una ética juridificada tanto en contenidos como en procedimientos.

#### **Sobre la tutela jurisdiccional frente a sanciones de ética parlamentaria**

11. Ahora bien, tomando en cuenta lo señalado, tenemos que, en rigor, la sentencia recaída en el expediente 04968-2014-PHC/TC, cuando se refiere a la imposibilidad de entablar una demanda contencioso administrativa, lo hace respecto de las actuaciones de una comisión investigadora, y no sobre toda actuación que se dé en el Congreso de la República. Ello, tanto por lo expresado literalmente en el fundamento que se cita (el caso “Toledo” se encuentra referido a comisiones investigadoras), como por la forma en que se concibe la actuación del Estado en general.
12. Y es que hoy no se predica más una plena identidad entre organismos y funciones, visión bajo la cual se entendía que a cada organismo del Estado correspondía una función estatal de manera más bien excluyente y exclusiva. Actualmente por ello se discute aquella perspectiva mediante la cual el Congreso únicamente legislaba; el Gobierno se limitaba a ejecutar lo legislado; y la Judicatura solo juzgaba. Es más, una visión contemporánea del Estado Constitucional nos permite identificar que diversas funciones coinciden en distintas entidades estatales, respondiendo así a parámetros distintos.
13. Un ejemplo de esto puede ser la aplicabilidad del Derecho Administrativo en el tratamiento de las sanciones impuestas a jueces por parte de la Oficina de Control de la Magistratura. Allí, finalmente, en un ámbito judicial se realiza un procedimiento disciplinario sujeto al Derecho administrativo e impugnabile en un proceso contencioso administrativo, tal como también ha señalado la jurisprudencia de este Tribunal.<sup>1</sup> Ahora bien, esa aseveración debe entenderse de

<sup>1</sup> RTC 03990-2009-AA/TC



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00358-2013-PA/TC

LIMA

ELSA CELIA ANICAMA ÑAÑEZ

manera cuidadosa y matizada, sobre todo cuando algunos reclaman la sujeción del procedimiento realizado por la Comisión de Ética Parlamentaria al debido procedimiento administrativo.

14. En la línea de lo que se viene exponiendo, cabe aclarar, entonces, que en tanto la Constitución es parámetro de validez formal y de validez material no solamente del ordenamiento jurídico del Estado, sino también de la vida política, económica o social, bien puede entenderse que pueda darse y justificarse una interpretación conforme a la Constitución e incluso un control de constitucionalidad de las actividades que se realizan dentro del Congreso de la República.
15. Y es que hoy, si bien se sigue reconociendo que política y Derecho son dos materias diferentes, en un Estado Constitucional incluso el quehacer político tiene que ser conforme a Derecho, Derecho que cuenta como punto de partida a los preceptos, valores y derechos recogidos en la Constitución, la cual hay que entender como una Constitución "convencionalizada", y lo que se infiere de ella. Este fenómeno, habitualmente denominado "Constitucionalización de la Política", no implica ni debe implicar una "politización de la justicia". Los jueces y juezas no son políticos, y, por principio, su quehacer no debe responder a consideraciones político-partidarias. Lo que corresponde a jueces y juezas, es asegurar que el quehacer político respete procedimientos, competencias y contenidos conforme a Derecho, para que así ese quehacer político no devenga en arbitrario.
16. Existen entonces muchas fórmulas previstas en el Derecho Comparado para atender estos temas, en un contexto en donde conceptos como los de "actos políticos", "actos de gobierno" o "cuestiones políticas no justiciables" ya no subsisten, o por lo menos, cada vez existe mayor consenso en aceptar un control de constitucionalidad de las mismas, control que básicamente se desarrolla en sede jurisdiccional.
17. En cuanto a los procedimientos que implican una sanción ética parlamentaria, estos no llegan tampoco a ser calificados como actos políticos o alguna de las categorías similares, por lo que, aun cuando se aceptara la existencia de ese concepto, no podría justificarse desde allí que un juez deje de conocer un caso como el que ahora se presenta. En ese orden de ideas, la referencia del fundamento 1 de la sentencia no debe entenderse bajo ningún modo como una consagración de un ámbito libre de control jurisdiccional.
18. Al respecto, como bien se ha dicho reiteradamente en la jurisprudencia de este



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00358-2013-PA/TC

LIMA

ELSA CELIA ANICAMA ÑAÑEZ

Tribunal, no existen zonas exentas del control constitucional, control que se manifiesta a través de los procesos constitucionales. Y es que no debe perderse de vista que la judicatura ordinaria es la primera línea de defensa de la constitucionalidad, toda vez que se encuentra efectivamente vinculada a la Constitución.

19. Debe entenderse, sin embargo, que ello no solo sucede en los procesos constitucionales. Fruto de la constitucionalización del Derecho y del rol de la Constitución en el ordenamiento jurídico es que debe observarse el parámetro constitucional de forma explícita o implícita en cada ejercicio de función jurisdiccional. No hacerlo implica restar fuerza normativa a la Constitución y habilita eventualmente el control en los procesos constitucionales.
20. En esa línea, en el caso concreto, dado que existía un riesgo de irreparabilidad del derecho de la congresista Anicama, considero que el amparo era la vía idónea para buscar otorgar tutela de urgencia en este caso, aunque finalmente la demanda resulte infundada, extremo en el que coincido con mis colegas.

SR.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lo que certifico:

JANET OTÁROLA SANTILLANA  
Secretaria Relatora  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00358-2013-PA/TC

LIMA

ELSA CELIA ANICAMA ÑAÑEZ

### VOTO DEL MAGISTRADO RAMOS NÚÑEZ

Emito el presente voto porque, al igual que el resto de mis colegas, estimo que la demanda debe ser declarada **INFUNDADA** al no advertirse la vulneración de algún derecho fundamental.

Lima, 19 de agosto de 2016

S.

RAMOS NÚÑEZ

Lo que certifico:

JANET OTÁROLA SANTILLANA  
Secretaria Relatoya  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL