



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 1109-2002-AA/TC
LIMA
ISAAC GAMERO VALDIVIA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 6 días del mes de agosto de 2002, reunido el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con asistencia de los señores Magistrados Rey Terry, Vicepresidente; Revoredo Marsano; Alva Orlandini; Bardelli Lartirigoyen; Gonzales Ojeda y García Toma, pronuncia la siguiente sentencia.

ASUNTO

Recurso extraordinario interpuesto por don Isaac Gamero Valdivia contra la sentencia expedida por la Sexta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 247, su fecha 16 de enero de 2002, que declaró improcedente la acción de amparo de autos.

ANTECEDENTES

El recurrente, con fecha 5 de enero de 2001, interpone acción de amparo en contra del Estado Peruano con el objeto de que se declaren inaplicables a su persona los Decretos Leyes N.ºs 25423 y 25454, publicados en el diario oficial *El Peruano*, con fechas 9 y 28 de abril de 1992, respectivamente, en la parte en que se le destituye del cargo de Vocal Titular de la Corte Suprema de Justicia de la República y se le cancela el título correspondiente, así como en la que se le impide impugnar mediante la acción de amparo la norma que dispone su cese, lo cual viola su derecho de defensa, el principio de legalidad y el derecho a permanecer en el cargo de Vocal Supremo hasta los 75 años de edad. Por consiguiente, solicita que se ordene su reposición en el cargo y se le reconozcan los derechos, haberes y años de servicios dejados de percibir por la injusta separación de su cargo. Refiere los siguientes hechos: **a)** el 12 de setiembre de 1986 fue nombrado Vocal Titular de la Corte Suprema de Justicia de la República a propuesta del Consejo Nacional de la Magistratura, luego del concurso público de méritos y evaluación personal, conforme a lo ordenado en la Constitución de 1979, y prestó juramento el 3 de diciembre del mismo año; **b)** el 9 de abril de 1992 el Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional dispuso que cese en la función de Vocal Supremo sin ninguna justificación mediante el Decreto Ley N.º 25423; **c)** luego de haberse restablecido el orden constitucional y con la recomendación de la Organización de Estados Americanos de reinstitucionalizar el Poder Judicial y el Ministerio Público, se ha promulgado la Ley N.º 27367, de fecha 6 de noviembre de 2000, que desactiva las comisiones ejecutivas de ambas entidades, por lo que considera pertinente plantear la presente acción.

El Procurador Público del Estado a cargo de los asuntos judiciales del Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales, con



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

fecha 8 de marzo de 2001, propone la excepción de caducidad, y solicita que la demanda sea declarada improcedente, pues los decretos leyes impugnados mantienen su vigencia. Al día siguiente, el 9 de marzo de 2001, se apersonan al proceso el Procurador Público a cargo de los asuntos judiciales del Ministerio de Trabajo y Promoción Social, así como la Procuradora Pública a cargo de los asuntos judiciales del Ministerio de Salud. Posteriormente, con fecha 12 de marzo de 2001, la Procuradora Pública del Poder Judicial encargada de la Procuraduría Pública del Ministerio de Justicia, solicitan que la demanda sea declarada improcedente al haber sido derogado el Decreto Ley N.º 25423, mientras que, en la misma fecha, el Procurador Público a cargo de los asuntos judiciales del Ministerio de Agricultura, Ministerio Público y anterior Instituto Nacional de Planificación, contesta la demanda proponiendo la excepción de caducidad.

El Primer Juzgado Corporativo Transitorio Especializado en Derecho Público de Lima, a fojas 129, con fecha 18 de junio de 2001, declaró fundada la excepción de caducidad y, en consecuencia, improcedente la demanda, al haberse interpuesto la demanda de manera extemporánea.

La recurrida confirmó la apelada por el mismo fundamento, y por considerar, además, que aun cuando el Decreto Ley N.º 25454 prohibía la interposición de acciones de amparo contra el Decreto Ley N.º 25423, era de aplicación la Constitución de 1979, por lo que *“usar como justificación para la no interposición de una acción de amparo una supuesta prohibición legal, es reconocer una norma notoriamente inconstitucional, [...] cuando transgredía el derecho de un justiciable a la tutela jurisdiccional efectiva y la de todo ciudadano de reclamar en sede judicial la prevalencia del precepto constitucional”* previsto en el artículo 295.º de la Constitución de 1979.

FUNDAMENTOS

El gobierno de emergencia y reconstrucción nacional.

1. Con ocasión de los hechos acaecidos el 5 de abril de 1992, se expide el Decreto Ley N.º 25418, “Ley de Bases del Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional”, que dispuso la reorganización de diversas instituciones públicas, entre ellas el Poder Judicial, estableciendo, *de facto*, un régimen jurídico sustentado en un supuesto estado de emergencia. En dicho contexto se expiden los decretos leyes impugnados en autos.
2. Los Decretos Leyes N.ºs 25423 y 25454 fueron publicados en el diario oficial *El Peruano* el 9 y 28 de abril de 1992, respectivamente; por el primero de estos, cesa el demandante en el cargo de Vocal Titular de la Corte Suprema de Justicia de la República y se cancela su título, mientras que por el segundo se le impide que impugne los efectos de dicha norma mediante la acción de amparo.
3. Como el Decreto Ley N.º 25418 dejó “sin efecto” los artículos de la Constitución de 1979 que se opusieran a su contenido (artículo 8º), es evidente que la instauración



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del Gobierno de Emergencia no se sustentaba en ninguna cláusula constitucional, lo que daba lugar a un régimen político atípico en nuestro ordenamiento jurídico.

Protección judicial

4. Sin embargo, por muy atípico que pueda ser el "gobierno" instaurado, en ningún caso procede, conforme a lo expuesto en el artículo 25° de la Convención Americana de Derechos Humanos, que se impida el acceso, a cualquier ciudadano, a un recurso efectivo, sencillo y rápido para la protección de los derechos reconocidos por la Constitución Política del Estado y la Convención antes referida.
5. En tal sentido, todos los Estado signatarios de la Convención, se han comprometido a garantizar, no solo el acceso a un juez natural, sino también, a desarrollar las posibilidades del recurso judicial, así como a garantizar el cumplimiento de la decisión estimada procedente.
6. Aún cuando no sea aplicable directamente al caso de autos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva N.° 8/87 del 30 de enero de 1998, sobre "El Hábeas corpus bajo la suspensión de garantías", ha señalado en su párrafo 24 lo siguiente:
"La suspensión de garantías constituye también una situación excepcional, según la cual resulta lícito para el gobierno aplicar determinadas medidas restrictivas a los derechos y libertades que, en condiciones normales, están prohibidas o sometidas a requisitos más rigurosos. Esto no significa, sin embargo, que la suspensión de garantías comporte la suspensión temporal del Estado de Derecho o que autorice a los gobernantes a apartar su conducta de la legalidad a la que en todo momento deben ceñirse. Estando suspendidas las garantías, algunos de los límites legales de la actuación del poder público pueden ser distintos de los vigentes en condiciones normales, pero no deben considerarse inexistentes ni cabe, en consecuencia, entender que el gobierno esté investido de poderes absolutos más allá de las condiciones en que tal legalidad excepcional está autorizada. Como ya lo ha señalado la Corte en otra oportunidad, el principio de legalidad, las instituciones democráticas y el Estado de Derecho son inseparables (cf. La expresión 'leyes' en el artículo 30.° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párr. 32)".
7. En tal sentido, *mutatis mutandi*, cabe señalar que en ningún supuesto cabe la posibilidad que un Estado limite o elimine la posibilidad que, sus ciudadanos puedan acceder a un recurso efectivo para la protección de sus derechos fundamentales, situación que incluso fue advertida por el Tribunal Constitucional del Perú, en la sentencia recaída en la acción de inconstitucionalidad N.° 007-96-AI/TC (Fundamento Jurídico N.° 7.).
8. Consecuentemente, la obligación de los Estados, aún en condiciones de emergencia, radica en que no se suspendan las garantías judiciales –tales como el amparo o el hábeas corpus–, por ser indispensables para garantizar los derechos de los



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ciudadanos, correspondiendo al Poder Judicial de cada Estado proteger dicha legalidad, así como el Estado de Derecho.

9. Cabe señalar, por otra parte, que el Decreto Ley N.º 25454, en su artículo 2º, señala expresamente que no procede la acción de amparo cuando está dirigida a impugnar directa o indirectamente los efectos de la aplicación de los Decretos Leyes N.ºs 25423, 25442 y 25446, norma que ha sido acatada en diversas oportunidades por los magistrados del Poder Judicial, cuando a ellos correspondía justamente, a través de dicho mecanismo constitucional, proteger a los ciudadanos que fueron afectados por la aplicación de las normas señaladas, entre ellos, el actual demandante.
10. Con el proceder descrito, es evidente que el Poder Judicial, si bien actuó "formalmente" en la aplicación de las leyes anotadas sin verificar si afectaban o no los derechos de los magistrados separados de sus cargos, no tuvo en cuenta, sin embargo, que los tratados suscritos por el Estado en materia de derechos humanos, en ningún momento, suponían la suspensión de las garantías procesales que permitiese el acceso a un recurso efectivo para la protección de sus derechos.
11. Ello ha ocurrido, aun cuando la Ley Constitucional del 9 de enero de 1993, expedida por el Congreso Constituyente Democrático (CCD), declaró la vigencia de la Constitución, puesto que, en su artículo 2º, dejó a salvo la vigencia de los decretos leyes expedidos por el Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional hasta que fueran revisados, modificados o derogados por dicho CCD. El Decreto Ley N.º 25454 mantiene su vigencia hasta la fecha, mas no así los Decretos Leyes N.ºs 25423, 25442 y 25446, los cuales fueron derogados —entre otros decretos leyes— por la Ley N.º 27433.
12. Esta última norma en nada desvirtúa lo expuesto, dado que el decreto ley que impedía la interposición de acciones de amparo a los magistrados destituidos mantiene su vigencia y, de otro lado, si bien establece un mecanismo para su reincorporación, el mismo es de carácter optativo y, en todo caso, solo aplicable a los magistrados que "deseen acogerse" a dicha norma. En el caso de autos, el demandante interpuso en su oportunidad la presente acción de amparo con anterioridad a su vigencia.

La caducidad en las acciones de amparo

13. El Tribunal Constitucional ha establecido en jurisprudencia uniforme y en aplicación del artículo 37º de la Ley N.º 23506, que una vez promulgada la norma legal —autoaplicable— o emitido y notificado el acto administrativo que puede ser considerado lesivo a los derechos fundamentales de los ciudadanos, procede su impugnación en sede constitucional dentro de los sesenta días hábiles siguientes a su publicación, notificación o ejecución, por lo que, en el caso de las demandas interpuestas con posterioridad a tal hecho, definitivamente se debe proceder a la declaración de caducidad.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

14. Sin embargo, el Tribunal Constitucional no ha tomado en cuenta cómo proceder en los supuestos en los que exista un impedimento "legal" que impida o restrinja el acceso, sobre todo, cuando la norma que así lo establece, es netamente de carácter discrecional y mantiene sus efectos perversos permanentemente.
15. Si bien en la práctica el Supremo Intérprete de la Constitución ha procedido a declarar la inaplicabilidad de dicha norma en los casos planteados por los ex magistrados destituidos a raíz de los sucesos acontecidos el 5 de abril de 1992, y, en consecuencia, ha ordenado su reposición, también hay casos –durante la vigencia de la Ley N.º 26801– en que se ha denegado dicho reclamo, justamente en aplicación del indicado artículo 37º de la Ley N.º 23506.
16. Dado que la norma que imposibilita la interposición de la acción de amparo mantiene su vigencia, y mientras no exista un mecanismo para reparar el daño causado, como el establecido en la Ley N.º 27433, no es posible aplicar el artículo 37º de la Ley N.º 23506, lo que implica un cambio en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional del modo siguiente:

- a. No procede alegar la caducidad en los procesos de amparo cuando el accionante se encontró impedido de ejercer su derecho de acción, en forma directa o indirecta, en virtud del mandato expreso de una norma legal, dado que mientras la misma no sea removida, la inexistencia de un recurso idóneo no puede implicar la convalidación de un acto atentatorio de los derechos fundamentales. En todo caso, dicho plazo se computará desde la remoción del impedimento.
- b. En todos los demás casos en que la afectación o amenaza de afectación de derechos fundamentales deriva de la aplicación de una norma legal o acto administrativo, y no existe impedimento legal alguno para la interposición de la demanda, su impugnación debe realizarse dentro del plazo de sesenta días hábiles conforme lo establece el artículo 37º de la Ley N.º 23506
- c. En ningún caso puede pretenderse que el supuesto contenido en el apartado a) del presente fundamento haga referencia a un supuesto correspondiente a actos continuados de afectación de derechos fundamentales, sino única y exclusivamente a la falta de un recurso adecuado.

Derechos reconocidos en la Constitución de 1979

17. El artículo 242.º inciso 2) de la Constitución Política de 1979, vigente hasta el año 1992, garantizaba a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia la permanencia en el servicio hasta los 70 años, así como la inamovilidad en el cargo siempre que observaran conducta o idoneidad propia de la función; en su artículo 248.º agregaba que podían ser destituidos mediante resolución previo proceso administrativo.
18. Como se observa del Decreto Ley N.º 25423, dicha norma carece de fundamento y no imputa inconducta o falta grave que merezca la aplicación de una sanción tan



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

drástica como la de cese; tampoco se sustenta en un procedimiento-administrativo disciplinario. En consecuencia, debe evaluarse cuáles son los derechos fundamentales del demandante que han sido afectados en la aplicación de tal norma.

Derecho al debido proceso

19. Los artículos de la Constitución de 1979 antes citados establecen la obligación del Estado de realizar un proceso administrativo-disciplinario previo a la remoción del accionante, lo cual implica que, mínimamente, debieron formularse y notificarse los cargos correspondientes, y que se le debió conceder un plazo establecido con anterioridad al procesamiento para formular su defensa, acceder a la revisión de un eventual expediente y ser juzgado por una autoridad imparcial e independiente con competencia para ello.
20. No obstante lo expresado, el cese del accionante fue efectuado al margen del procedimiento preestablecido en la ley y sin contar con las garantías mínimas que corresponden a un debido proceso en sede administrativa.
21. Asimismo, se observa que, con la restricción impuesta por el Decreto Ley N.º 25454, se impidió al demandante el acceso a un recurso rápido y sencillo para cuestionar en sede jurisdiccional –con éxito para acreditarse la afectación de sus derechos– los efectos derivados del Decreto Ley N.º 25423.

Control difuso en el proceso constitucional de amparo

22. La facultad de controlar la constitucionalidad de las normas con motivo de la resolución de un proceso de amparo constituye un poder-deber por imperativo de lo establecido en el artículo 138º, segundo párrafo de la Constitución. Lo mismo autoriza el artículo 3º de la Ley N.º 23506. El control difuso de la constitucionalidad de las normas constituye un poder-deber del Juez al que habilita el artículo 138º de la Constitución en cuanto mecanismo para preservar el principio de supremacía constitucional y, en general, el principio de jerarquía de las normas enunciado en el artículo 51º de nuestra norma fundamental.

El control difuso es un acto complejo en la medida en que significa preferir la aplicación de una norma cuya validez, en principio, resulta beneficiada de la presunción de legitimidad de las normas del Estado. Por ello, su ejercicio no es un acto simple, y para que él sea válido se requiere de la verificación, en cada caso, de los siguientes presupuestos:

- a. Que, en el proceso constitucional, el objeto de impugnación sea un acto que constituya la aplicación de una norma considerada inconstitucional (artículo 3º de la Ley N.º 23506).
- b. Que la norma a inaplicarse tenga una relación directa, principal e indisoluble con la resolución del caso, es decir, que ella sea relevante en la resolución de la controversia.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- c. Que la norma a inaplicarse resulte evidentemente incompatible con la Constitución, aun luego de haberse acudido a interpretarla de conformidad con la Constitución, en virtud del principio enunciado en la Segunda Disposición General de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

En el presente caso se cumplen los tres presupuestos: a) el mandato dirigido a rechazar la interposición de acciones de amparo contra los efectos derivados de la aplicación del Decreto Ley N.º 25423 es contrario no sólo a la Constitución de 1979, sino también a la vigente, así como a la Convención Americana de Derechos Humanos; b) la constitucionalidad o no de esta norma es relevante para la resolución del proceso debido, dado que constituía un impedimento para acceder a los tribunales internos en busca de la protección de sus derechos fundamentales; y, finalmente, c) el hecho de que no es posible interpretar las normas antes citadas, de acuerdo con la Constitución, por ser evidentemente inconstitucionales, conforme se ha anotado.

Responsabilidad política

23. Al dictarse los Decretos Leyes N.ºs 25423, 25442, 25446 y 25454, tanto el ex presidente Alberto Fujimori Fujimori como los ministros que los suscriben, han violado flagrantemente la Constitución del Estado, por lo que deben ser denunciados ante el Congreso de la República para los fines de ley.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, en uso de las atribuciones que le confieren la Constitución Política del Estado y su Ley Orgánica,

FALLA

REVOCANDO la recurrida, que, confirmando la apelada, declaró fundada la excepción de caducidad e improcedente la demanda; y, reformándola, declara infundada la citada excepción y **FUNDADA** la acción de amparo; en consecuencia, inaplicable al demandante el artículo único del Decreto Ley N.º 25423, así como el Decreto Ley 25454; ordena la reincorporación de don Isaac Gamero Valdivia como Vocal Titular de la Corte Suprema de Justicia, y que se compute el tiempo no laborado por razón del cese, sólo para efectos pensionables. Dispone que la presente sentencia se ponga en conocimiento del Congreso de la República a fin de que inicie el procedimiento de antejuicio, así como a la Fiscalía de la Nación a efectos de que proceda de conformidad con el artículo 11º de la Ley N.º 23506; del mismo modo, la notificación a las partes, su publicación en el diario oficial *El Peruano* y la devolución de los actuados.

SS.

REY TERRY
REVOREDO MARSANO
ALVA ORLANDINI
BARDELLI LARTIRIGROYEN
GONZALES OJEDA
GARCÍA TOMA

Lo que certifico:

Dr. César Cubas Longa
SECRETARIO RELATOR