



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02364-2008-PHC/TC
LIMA
TULA LUZ BENITES VÁSQUEZ

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 7 días del mes de abril de 2009, el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Vergara Gotelli, Mesía Ramírez, Landa Arroyo, Beaumont Callirgos, Calle Hayen, Eto Cruz y Álvarez Miranda, pronuncia la siguiente sentencia, con el voto singular de los magistrados Mesía Ramírez y Eto Cruz, que se agrega, y los votos singulares de los magistrados Vergara Gotelli y Calle Hayen, que también se acompañan.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Tula Luz Benites Vásquez contra de la resolución de la Segunda Sala Penal para Procesos con Reos Libres de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 176, su fecha 17 de abril de 2008, que declara improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 14 de marzo de 2008 la recurrente interpone demanda de hábeas corpus contra el Congreso de la República, solicitando que se deje sin efecto el acuerdo del Pleno del Congreso de la República tomado en la sesión de fecha 13 de marzo de 2008, que por sesenta y seis votos a favor, nueve en contra y una abstención, aprobó acusarla constitucionalmente por la presunta comisión de los delitos de peculado, colusión y falsedad genérica; y que, en consecuencia, se ordene la vigencia del acuerdo del Pleno del Congreso de la República de la sesión de fecha 12 de marzo de 2008, que no aprobó el informe final de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales que propone acusarla constitucionalmente y decidió archivar la denuncia constitucional en su contra, por no reunir los votos que exige el Reglamento del Congreso de la República.

Sostiene que la sesión del Pleno del Congreso de la República de fecha 13 de marzo de 2008 ha vulnerado su derecho al debido proceso, por cuanto el procedimiento de acusación constitucional que se le instauró en su condición de congresista concluyó el 12 de marzo de 2008, cuando en la sesión plenaria no se aprobó el informe final de acusación constitucional y se decidió archivar la denuncia constitucional planteada en su contra; y que sin embargo, durante la sesión del 13 de marzo de 2008, dicha decisión fue sometida a



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

reconsideración, lo cual no se encuentra previsto en el Reglamento del Congreso de la República.

El Decimocuarto Juzgado Penal de Lima, con fecha 17 de marzo de 2008, declaró improcedente, *in limine*, la demanda, por considerar que los hechos y el petitorio de la demanda no están referidos en forma directa al contenido constitucionalmente protegido del derecho a la libertad individual o los derechos conexos a ella, y porque el acto considerado lesivo no limita ni restringe el derecho a la libertad individual de la demandante.

La Sala Superior revisora confirmó la apelada por similares fundamentos.

FUNDAMENTOS

1. La demandante solicita se ordene al Congreso de la República se abstenga de tomar cualquier decisión que invalide o deje sin efecto la votación realizada en la sesión plenaria del día miércoles 12 de mayo del presente año, a fin de evitar que se formule acusación constitucional en su contra que pudiese concluir en una formación de causa penal. Estima que, en la eventualidad que ello se produzca, se violaría sus derechos fundamentales a la tutela procesal efectiva y al debido proceso en conexidad con la libertad personal. En la demanda se puede advertir que si bien la pretensión se refiere a la alegada amenaza de violación [petitorio de la demanda (*folio 1 del expediente*)], al final de ella se hace referencia a la consumación de la supuesta vulneración del derecho invocado, pues finalmente la reconsideración en sede congresal fue aceptada y se llegó a acusar constitucionalmente a la recurrente (*folio 13 del expediente*), razón por la cual, a juicio de la demandante, es, en concreto, la supuesta violación de los derechos invocados la que debe ser examinada en sede constitucional.
2. El Juez Titular del 14.^º Juzgado Penal de Lima declaró improcedente la demanda por considerar que si bien la decisión adoptada por el Congreso genera la derivación de los actuados al Ministerio Público para la promoción de la acción penal y su posterior remisión a la Corte Suprema, en la que se debe dictar el auto de apertura de instrucción, sin exceder ni reducir los términos de la acusación del Congreso de la República, no puede perderse de vista que las objeciones procesales y legales alegadas carecen de contenido constitucional pasible de ser amparado mediante el proceso de hábeas corpus, por no incidir en su libertad individual o en otros derechos constitucionales conexos, ya que tal circunstancia no constituye medida restrictiva de libertad personal de la demandante (*folio 29 y ss. del expediente*). La Segunda Sala Penal para Reos Libres de la Corte Superior de Lima confirmó la apelada por los mismos fundamentos (*folio 176 y ss. del expediente*).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3. En relación con la improcedencia liminar determinada por los jueces del Poder Judicial cabe subrayar que la propia normatividad procesal constitucional señala al respecto que: “[p]rocede el hábeas corpus ante la acción u omisión que amenace o vulnere los siguientes derechos que, enunciativamente, conforman la libertad individual: (...) 15. El derecho a que se observe el trámite correspondiente cuando se trate del procedimiento o detención de las personas, a que se refiere el artículo 99º de la Constitución” (artículo 25º.15 del Código Procesal Constitucional). De ello se puede colegir que cuando existe controversia sobre el trámite seguido en el procedimiento parlamentario contra los funcionarios del Estado a que se refiere el mencionado artículo 99º, dentro de los cuales se puede encontrar la acusación constitucional por delito de función, el proceso de hábeas corpus es la vía constitucional adecuada para analizar la supuesta violación de los derechos de la persona. El Tribunal Constitucional también se ha pronunciado sobre la idoneidad del hábeas corpus para analizar cuestiones relacionadas con las acusaciones constitucionales. En el caso de un ex Presidente de la República [STC 2440-2007-PHC/TC, fundamento 10 y ss.] y en el de un ex ministro de Estado [STC 4747-2007-PHC/TC, fundamento 2 y ss.], se ingresó al examen de fondo de las controversias planteadas, aceptándose implícitamente que es el hábeas corpus el mecanismo procesal para discusiones de ese tenor.
4. Conviene precisar que en el presente caso la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales del Congreso de la República recomendó “(...) ACUSAR CONSTITUCIONALMENTE a la señora Congresista de la República TULA LUZ BENITES VÁSQUEZ por existir indicios razonables de la comisión de los delitos contra la Administración Pública, en las modalidades de Peculado y Colusión, previstos y sancionados en los artículos 387 y 384 del Código Penal respectivamente, y Contra la Fe Pública – Falsedad Genérica, tipificado en el artículo 438 del mismo cuerpo legal” (Conclusiones del Informe Final de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales en la Denuncia Constitucional N.º 59). Según está previsto en el Reglamento Parlamentario, este Informe Final “(...) puede concluir con la acusación del investigado o el archivamiento de la denuncia, y debe ser remitido a la Comisión Permanente, conforme con lo establecido en el literal g) del presente artículo. No es admisible otro tipo de conclusiones y/o recomendaciones” (artículo 89º.d.6 del Reglamento del Congreso).
5. No obstante lo anteriormente reseñado, se aprecia que en sede judicial se ha decidido, como correspondía, “(...) ABRIR INSTRUCCIÓN en la vía ordinaria contra Tula Luz Benites Vásquez (...)” e incluso se ha venido a emitir la siguiente medida cautelar: “(...) dictándose en contra de la denunciada MANDATO DE COMPARCENCIA RESTRINGIDA (...)” [Auto apertura de instrucción, de 4 de abril de 2008 (Exp. 03-08, Vocalía Suprema de Instrucción de la Sala Penal Permanente de la Corte Suprema de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Justicia)]. Es por ello que, habiéndose dictado ya una resolución judicial que da inicio al proceso penal, por la supuesta comisión de los delitos aludidos en el fundamento anterior en contra de la recurrente, se ha producido la sustracción de la materia. Es menester poner de relieve que ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones, según dispone el artículo 139º, inciso 2 de la Constitución. En consecuencia, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 1º del Código Procesal Constitucional, este Tribunal considera que carece de objeto pronunciarse sobre el petitorio de la demanda, lo que no impide que la demandante haga valer sus derechos fundamentales en el proceso penal en curso.

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

HA RESUELTO

Declarar que en el presente caso carece de objeto pronunciarse sobre el fondo de la controversia, por haberse producido la sustracción de la materia.

SS.

**LANDA ARROYO
BEAUMONT CALLIRGOS
ÁLVAREZ MIRANDA**

Lo que certifico:

D. ERNESTO GHERDA BERNARDINI
Representante Legal



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02364-2008-PHC/TC
LIMA
TULA LUZ BENITES VÁSQUEZ

VOTO SINGULAR DE LOS MAGISTRADOS MESÍA RAMÍREZ Y ETO CRUZ

Haciendo uso de la facultad establecida por el artículo 5.º de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, manifestamos, a través de este voto, nuestro parecer discrepante sobre la cuestión que se somete al enjuiciamiento del Tribunal Constitucional, parecer que se sustenta en las consideraciones siguientes:

1. § Procedencia de la demanda y delimitación de la pretensión

1. Antes de ingresar a evaluar el fondo de la controversia constitucional, consideramos preciso examinar la legitimidad del rechazo *in limine* dictado por las instancias precedentes, pues tanto en primera como en segunda instancia la demanda fue rechazada liminarmente, argumentándose, por un lado, que los hechos y el petitorio no están referidos en forma directa al contenido constitucionalmente protegido del derecho invocado, y, por otro, que el acto considerado lesivo no limita ni restringe el derecho a la libertad individual de la demandante. Ello a fin de determinar si las instancias inferiores han incurrido o no en un error al momento de calificar la demanda.
2. Para determinar la legitimidad del rechazo liminar, es preciso tener presente que la demanda tiene por objeto que se deje sin efecto el acuerdo del Pleno del Congreso de la República de la sesión (en adelante, el acuerdo del Pleno), de fecha 13 de marzo de 2008, que aprobó acusar constitucionalmente a la demandante, en su condición de congresista, por la presunta comisión de los delitos de peculado, colusión y falsedad genérica; y que, en consecuencia, se ordene la vigencia del acuerdo del Pleno del Congreso de la República de la sesión de fecha 12 de marzo de 2008, que no aprobó el informe final de acusación constitucional y archivó la denuncia constitucional en contra de la demandante.
3. Delimitado así el petitorio de la demanda, corresponde analizar si los hechos y el petitorio están referidos en forma directa al contenido constitucionalmente protegido del derecho invocado y si el acto considerado lesivo afecta el derecho alegado como vulnerado. Para ello, resulta pertinente señalar que conforme al artículo 99.º de la Constitución, la demandante, en su condición de Congresista de la República, fue objeto de un procedimiento de acusación constitucional, en el cual, a consideración de la demandante, no se respetó su derecho al debido proceso debido a que la decisión que archivó la denuncia constitucional en su contra fue reconsiderada, contraviniéndose de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

este modo el Reglamento del Congreso de la República, pues éste no prevé las reconsideraciones de las votaciones que no aprueban y archivan las denuncias de los procedimientos de acusación constitucional.

4. Teniendo presente ello, estimamos oportuno precisar, de manera enunciativa y no taxativa, en qué casos un indebido rechazo liminar de la demanda no debe ser revocado, con el efecto de que se devuelvan los actuados y se ordene la admisión a trámite de la demanda, sino que debe ingresarse a evaluar el fondo de la controversia. Así, en virtud de los principios de celeridad y economía procesal y atendiendo a la finalidad subjetiva de los procesos constitucionales, consideramos que existen determinados supuestos en los que, pese a existir un indebido rechazo liminar de la demanda, resulta procedente ingresar a evaluar el fondo de la controversia; estos son los siguientes:
 - a. Cuando en autos obran medios probatorios idóneos, suficientes y eficaces que sean de actuación inmediata, instantánea y autosuficiente, es decir, cuando los hechos alegados no requieren la actuación de medios probatorios complejos.
 - b. Cuando el derecho de defensa del demandado se encuentra garantizado, bien porque ha sido notificado del concesorio del recurso de apelación, o bien porque se ha apersonado al proceso y ha expuesto sus fundamentos sobre la pretensión demandada.
 - c. Cuando el acto cuestionado haya sido declarado de manera uniforme y reiterada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional como lesivo a los derechos fundamentales, o cuando el acto cuestionado haya sido declarado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional como un comportamiento reiterado y reincidente que genera un estado de cosas inconstitucionales.
 - d. Cuando exista un precedente vinculante del Tribunal Constitucional que haya condenado como lesivo el acto cuestionado en la demanda, o cuando el acto cuestionado como lesivo haya sido previamente inaplicado vía control difuso por el Tribunal Constitucional, siempre que se presenten los mismos supuestos para su inaplicación.
5. Precisados tales supuestos, corresponde ahora evaluar si la demanda fue debidamente rechazada de manera liminar. En tal sentido, conforme al inciso 15), del artículo 25.^º del Código Procesal Constitucional, procede el hábeas corpus cuando se vulnere los derechos que conforman la libertad individual, como es el “derecho a que se observe el trámite correspondientes cuando se trate de procedimiento (...) de las personas, a que se refiere el artículo 99 de la Constitución”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

De este modo, resulta procedente la demanda de hábeas corpus cuando se alegue que el procedimiento de antequicio político y juicio político seguido a los altos funcionarios señalados en el artículo 99.^º de la Constitución, ha sido llevado sin que se observen los actos o etapas procedimentales que la Constitución y el Reglamento del Congreso de la República prevén de manera específica.

6. Pues bien, teniendo presente el sentido del inciso 15), del artículo 25.^º del Código Procesal Constitucional, estimamos que las instancias inferiores han incurrido en un error al momento de calificar la demanda, pues no han tenido presente que la demandante ha alegado que el Congreso de la República no observó el trámite correspondiente al procedimiento de antequicio que se le instauró como congresista conforme al artículo 99.^º de la Constitución.

De otra parte, teniendo presente que en autos obran medios probatorios suficientes y que el Congreso de la República ha ejercido su derecho de defensa al haber presentado un informe sobre los hechos y la pretensión solicitada, consideramos legítimo emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia.

1.1. § Delimitación de la materia controvertida

7. La demandante sostiene que el acuerdo del Pleno de fecha 13 de marzo de 2008, que aprobó acusarla constitucionalmente por la presunta comisión de los delitos de peculado, colusión y falsedad genérica, ha vulnerado su derecho al debido proceso ya que el acuerdo del Pleno de fecha 12 de marzo de 2008, que no aprobó el informe final de acusación constitucional y decidió archivar la denuncia constitucional en su contra, no podía ser reconsiderado debido a que ello no se encuentra previsto en el Reglamento del Congreso de la República.
8. Sobre la base de estos alegatos, estimamos que la controversia debe centrarse en analizar si la reconsideración del acuerdo del Pleno de fecha 12 de marzo de 2008 y, por ende, el acuerdo del Pleno de fecha 13 de marzo de 2008, vulnera, o no, el derecho al debido proceso de la demandante, por cuanto el recurso de reconsideración no se encuentra previsto en el Reglamento del Congreso de la República.
9. Para resolver la controversia es necesario precisar si la demandante, en su condición de congresista, conforme al artículo 99.^º de la Constitución, fue objeto de un procedimiento parlamentario de antequicio político o de juicio político. Ello con la finalidad de poder determinar el procedimiento que el Congreso de la República debió seguirle, ya que en ambos procedimientos parlamentarios, para la aprobación de la decisión a tomarse, se prevén diferentes condiciones.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Así por ejemplo, en el procedimiento de antequicio político para la aprobación de la acusación de contenido penal se requiere el voto favorable de la mitad más uno de los congresistas, sin contar en tal cómputo a los integrantes de la Comisión Permanente, por ser el órgano acusador ante el Pleno del Congreso de la República. En cambio, en el juicio político, para aprobar la sanción se requiere el voto favorable de por lo menos dos tercios del número legal de congresistas, sin contar en tal cómputo a los integrantes de la Comisión Permanente.

2. § ¿Antequicio político o juicio político?

10. El antequicio político es una prerrogativa funcional de naturaleza formal consistente en que los altos funcionarios del Estado señalados en el artículo 99.^º de la Constitución no sean procesados penalmente por supuestos delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, sin haber sido previamente despojados de la prerrogativa funcional en un procedimiento seguido con las debidas garantías procesales en el seno del Congreso de la República.

Así las cosas, resulta oportuno precisar que el antequicio político no es un privilegio que afecte la aplicación de la ley penal a los altos funcionarios del Estado señalados en el artículo 99.^º de la Constitución por supuestos delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, sino que simplemente constituye un requisito de procedibilidad previo que debe ser cumplido para que los altos funcionarios del Estado señalados en el artículo 99.^º de la Constitución a los cuales el constituyente les otorgó un fuero constitucional especial puedan ser procesados penalmente ante la jurisdicción ordinaria por delitos de función.

11. El juicio político es un procedimiento que también se instaura únicamente a los funcionarios señalados en el artículo 99.^º de la Constitución, pero en razón de las “faltas políticas” cometidas en el ejercicio de sus funciones y no de supuestos delitos de función. Es decir, el juicio político por infracción constitucional procede en los casos en que se configuren responsabilidades eminentemente políticas, aun cuando no exista la comisión de un delito de por medio.

Dicho de otro modo, en este tipo de procedimiento parlamentario el Congreso de la República hace especialmente un juicio de responsabilidad política y no un enjuiciamiento jurídico de índole quasi-penal. Por ello, al procedimiento parlamentario de juicio político no le son aplicables las normas de carácter penal.

12. En este contexto, resulta oportuno señalar que en el caso de los congresistas de la República la expresión “en el ejercicio de sus funciones” comprende los actos típicos del mandato parlamentario, ordinariamente llevados a efecto en la sede del Congreso de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la República, y sólo extraordinaria o excepcionalmente fuera de la sede del Congreso de la República pero con ocasión del ejercicio del cargo.

2.1.§ Procedimiento de antequicio político

13. De los medios probatorios obrantes en autos se advierte que la suspensión de la demandante como congresista fue producto del acuerdo del Pleno de fecha 13 de marzo de 2008, emitido en el procedimiento parlamentario de antequicio político que se le instauró, razón por lo cual debe ahora evaluarse si respetaron, o no, las garantías mínimas del procedimiento de acusación constitucional previstas en el artículo 89.^º del Reglamento del Congreso de la República.
14. Ello debido a que toda persona sujeta a juicio, proceso o procedimiento de cualquier naturaleza ante un órgano del Estado (actuaciones judiciales o administrativas), tiene el derecho a contar con la garantía de que dicho órgano sea competente, independiente e imparcial y que actúe en los términos del procedimiento legalmente previsto para el conocimiento y la resolución del caso que se le somete; sólo pues si el juicio, proceso o procedimiento ha sido llevado a cabo correctamente, el resultado de éste será correcto, toda vez que el debido proceso en su doble dimensión es un derecho que busca la protección efectiva de la persona.
15. El debido proceso en el antequicio político tiene por finalidad limitar de manera previa los excesos de poder de la Comisión Permanente y del Pleno del Congreso de la República y establecer las garantías de protección a los derechos de los congresistas sometidos a antequicio, para que ninguna de las actuaciones parlamentarias a realizarse en el procedimiento de antequicio político dependa del propio arbitrio de la Comisión Permanente o del Pleno del Congreso de la República, sino que se encuentren sujetas siempre a las reglas procedimentales previamente señaladas en la Constitución y en la ley (Reglamento del Congreso).
16. Por ello, puede considerarse que el debido proceso parlamentario se convierte en una manifestación del principio de legalidad, conforme al cual toda competencia ejercida por la Comisión Permanente y el Pleno del Congreso de la República debe estar previamente señalada en la Constitución y en la ley, como también las funciones que les corresponden y los actos y reglas a seguir en el procedimiento parlamentario de antequicio político antes de adoptar una determinada decisión. Estos actos y reglas no pueden ser modificados a voluntad de quien conduce el respectivo procedimiento parlamentario de antequicio político, pues esto sorprendería a los congresistas procesados, y se vulneró de manera manifiesta una de las garantías esenciales del derecho al debido proceso, como es la observancia del procedimiento previamente establecido por la ley.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

17. En el presente caso, el procedimiento previamente establecido por la ley para el antequicio político se encuentra previsto en el artículo 89º del Reglamento del Congreso de la República, que regula el denominado procedimiento de acusación constitucional. Teniendo presente que la demandante alega que la vulneración de su derecho al debido proceso se habría producido en la sesión de fecha 13 de marzo de 2008 con el acuerdo del Pleno, este Tribunal considera pertinente reseñar únicamente las reglas del procedimiento de acusación constitucional que regulan la etapa de debate y votación del informe final que propone la acusación constitucional de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales ante el Pleno del Congreso de la República. Así se advierte que:

f) Si el informe propone el archivamiento o la improcedencia de la denuncia constitucional se vota previo debate. En ambos casos el expediente de la denuncia constitucional se remite al archivo. Si por el contrario propone la acusación ante el Pleno del Congreso, se debatirá el informe y se votará, pronunciándose por la acusación o no ante el Pleno.

(...)

g) Si el informe que propone la acusación es aprobado, la Comisión Permanente nombra una Subcomisión Acusadora integrada por uno o más miembros de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales, propuestos por su Presidente al momento de presentar el informe final, a efecto de que sustente el informe y formule acusación en su nombre ante el Pleno del Congreso.

h) Aprobada la acusación por la Comisión Permanente, el Consejo Directivo decide la fecha y hora, así como las reglas a ser aplicadas para el debate de la acusación constitucional, otorgándole prioridad en la agenda de la sesión correspondiente.

i) Luego de la sustentación del informe y la formulación de la acusación constitucional por la Subcomisión Acusadora y el debate, el Pleno del Congreso vota, pronunciándose en el sentido de si hay o no lugar a la formación de causa a consecuencia de la acusación. En el primer caso, el Pleno del Congreso debate y vota, en la misma sesión, si se suspende o no al Congresista acusado en el ejercicio de sus derechos y deberes funcionales, el cual queda sujeto a juicio según ley. En el segundo caso, el expediente se archiva.

El acuerdo aprobatorio de una acusación constitucional, por la presunta comisión de delitos en ejercicio de sus funciones, requiere la votación favorable de la mitad más uno del número de miembros del Congreso, sin participación de los miembros de la Comisión Permanente. El acuerdo aprobatorio de suspensión requiere la misma votación.

(...)

m) Las denuncias declaradas improcedentes o que tengan informe de archivamiento y que pongan fin al procedimiento de acusación constitucional, en cualquiera de sus etapas, no pueden volver a interponerse hasta el siguiente periodo anual de sesiones, requiriendo la presentación de nueva prueba que sustente la denuncia. En caso contrario son rechazadas de plano. (Subrayado agregado).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 18. Delimitado el procedimiento pre establecido por la ley para el debate y votación del informe final de acusación constitucional de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales, consideramos oportuno recordar que el día 12 de marzo de 2008 se programó y realizó la sesión para debatir y votar el informe de acusación constitucional en contra de la demandante ante el Pleno del Congreso de la República, y que en dicha sesión plenaria el informe final de acusación constitucional no fue aprobado porque no se contó con la votación favorable de la mitad más uno del número de miembros del Congreso, sin participación de los miembros de la Comisión Permanente.
- 19. Teniendo presente ello, estimamos que el procedimiento de acusación constitucional que se le instauró a la demandante en aplicación del inciso i), del artículo 89.^º del Reglamento del Congreso de la República quedó archivado el 12 de marzo de 2008, por cuanto la votación del informe final de acusación constitucional no alcanzó la mitad más uno del número de miembros del Congreso para aprobarlo, sin contar para tal cómputo la participación de los miembros de la Comisión Permanente. Consecuentemente, al no preverse en el Reglamento del Congreso de la República la reconsideración de dicho acuerdo plenario, estimamos que el acuerdo de archivamiento de la acusación constitucional adquirió la calidad de cosa juzgada formal, pues contra lo resuelto en la sesión plenaria de debate y aprobación de informe final de acusación constitucional no cabe recurso alguno.
- 20. A pesar de que el acuerdo de archivamiento había adquirido firmeza y el procedimiento de acusación constitucional había concluido, porque contra ellos el Reglamento del Congreso de la República no ha previsto recurso alguno, el día 13 de marzo de 2008 el pleno del Congreso de la República llevó a cabo la reconsideración de la votación del acuerdo de archivamiento de la sesión plenaria del día 12 de marzo de 2008, llegando a aprobar por sesenta y seis votos a favor, nueve en contra y una abstención la acusación constitucional de la demandante como congresista, por la presunta comisión de los delitos de peculado, colusión y falsedad genérica.
- 21. Este hecho, en nuestra consideración, demuestra de manera fehaciente que el Congreso de la República vulneró de manera real y efectiva el derecho al debido proceso de la demandante, pues no respetó el procedimiento pre establecido por la ley, ya que reconsideró la votación del acuerdo de archivamiento cuando ello no se encontraba expresamente previsto en el Reglamento del Congreso de la República, y porque obvió la autoridad de la cosa juzgada que había adquirido el acuerdo de archivamiento.
- 22. Por otro lado, a fin de justificar la legitimidad del recurso de reconsideración antes referido, el Congreso de la República en el informe presentado argumenta que ello es producto de las prácticas y costumbres parlamentarias.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

23. En este sentido, estimamos oportuno precisar las “*costumbres parlamentarias*” no pueden ser entendidas de tal manera que con ellas se legitime la creación de normas y reglas que resulten contrarias a las disposiciones del Reglamento del Congreso, o que adquieran su mismo valor. Ello ha sido señalado, por ejemplo, por el Tribunal Constitucional Español, quien afirma que su importancia, “(...) no quiere decir que tales usos parlamentarios hayan de tener necesariamente el mismo valor que las propias normas del Reglamento parlamentario aprobadas por el Pleno de la Cámara, máxime cuando, como ocurre en el presente caso, se trata de prácticas parlamentarias surgidas al amparo de un concreto precepto del propio Reglamento al objeto de interpretar el sentido y la finalidad del mismo. (STC 177/2002, fundamento jurídico 7).
24. Y es que, a pesar de que la “*costumbre parlamentaria*” sea considerada como fuente de derecho y sea utilizada frecuentemente en la actividad parlamentaria, la jerarquía normativa de nuestro ordenamiento jurídico nos obliga a considerar que existen fuentes normativas que priman sobre otras, siendo indefectiblemente la Constitución la que ocupa la cúspide de dicha estructura jerárquica. De modo que aun reconociendo la existencia de prácticas reiteradas que se convierten en norma al devenir en costumbre, ello no las convierte en normas con rango de ley, ni con rango constitucional, por lo que, no pueden anteponerse a éstas.
25. Como consecuencia de esta primacía constitucional, las prácticas parlamentarias, al igual que todas las normas y resoluciones dictadas en su seno, tienen su límite inmediato en el Reglamento del Congreso, el cual constituye una norma de desarrollo constitucional. Además, como ha sido señalado en la jurisprudencia citada, la función de la costumbre parlamentaria es crear normas, pero también desarrollar normas ya existentes. En este último supuesto, cumple una función creadora que está destinada a interpretar el sentido y finalidad de una disposición establecida en forma expresa en el Reglamento.
26. Toda actividad discrecional tiene límites; en el caso del derecho parlamentario, la discrecionalidad de los congresistas se somete a las reglas de la Constitución y del Reglamento del Congreso. Cabe entonces determinar si, en el presente caso, el uso de la discrecionalidad parlamentaria se ajustó a los límites constitucionales y reglamentarios, en función al objeto y fin de la figura jurídica que se aplicó al procedimiento de la demandante, es decir del recurso de reconsideración.
27. Teniendo presente el Reglamento del Congreso debemos reiterar que no cabe interponer recurso de reconsideración contra la decisión de acusar o no a un alto funcionario por la presunta comisión de ilícitos penales, debido a la materia que se decide en el antequicio político. Como se ha señalado en fundamentos anteriores, este tipo especial de proceso



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

parlamentario genera en el legislador la responsabilidad de decidir en función a criterios jurídicos, pues lo que se vote tendrá consecuencias sobre el derecho a la libertad de los altos funcionarios del Estado. En la medida en que está en juego un derecho de tan alta significación, su limitación deberá ser interpretada en forma restrictiva.

28. Este razonamiento no está sujeto a condición numérica, pues ningún consenso establecido en sentido contrario podría legitimar la afectación arbitraria del derecho a la libertad personal. En este caso la voluntad popular que encarna el legislador no puede utilizarse como argumento para someter la vigencia de los derechos fundamentales de los individuos, pues existe un área de protección que no se somete a criterios de mayoría o minoría, debido a que su desconocimiento afectaría aspectos elementales de la personalidad del ser humano y, en consecuencia, la institucionalidad democrática en general.
29. Es decir, el propio Congreso ha desarrollado a través de su Comisión de Constitución y Reglamento los supuestos en que cabe aplicar tanto la reconsideración como la rectificación. En ambos casos, la referida Comisión ha establecido que sólo pueden aplicarse cuando exista un error material que requiera ser subsanado o corregido. La inconformidad con los resultados de la votación de archivar una acusación constitucional no puede ser interpretada, en ningún sentido, como un error material en el desarrollo de la sesión.
30. De otra parte, consideramos importante precisar que a la votación de la sesión plenaria del 12 de marzo de 2008 no le resultaba aplicable la reconsideración de la votación prevista en el artículo 58.^º del Reglamento del Congreso de la República, debido a que en ella se debatió el informe final de acusación constitucional, esto es, el resultado de un procedimiento de control político que tiene previamente preestablecido en el artículo 89.^º del Congreso de la República el procedimiento a seguir, en el que no se prevé la reconsideración de la votación. Por esta razón, estimamos que la reconsideración de la votación prevista en el artículo 58.^º del Reglamento del Congreso de la República únicamente resulta aplicable al procedimiento legislativo, mas no a los procesos de control político y especiales.
31. Sin perjuicio de ello, y aun cuando se admitiera que la reconsideración de la votación del archivo de la acusación constitucional es legítima y permitida, debe tenerse presente que en la sesión plenaria del 13 de marzo de 2008 tampoco se respetó el derecho al debido proceso en su dimensión de juez imparcial, pues la votación de la reconsideración se encuentra viciada porque en ella votaron los miembros de la Comisión Permanente.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ello debido a que según el inciso i), del artículo 89.^º del Reglamento, en la votación del informe final de acusación constitucional no pueden intervenir los miembros de la Comisión Permanente, por estar subjetivamente parcializados por cuanto son ellos los que sustentan el informe y formulan acusación. Por tanto, aplicando dicho criterio, *mutatis mutandi*, a la reconsideración de la votación, resulta válido señalar que los miembros de la Comisión Permanente también se encontraban prohibidos de votar.

32. En este orden de ideas, consideramos que la reconsideración de la votación del día 12 de marzo de 2008, que archivó la acusación constitucional contra la recurrente, vulneró el derecho al debido proceso de la demandante, razón por la cual la votación de la acusación constitucional en contra de la recurrente, celebrada en la sesión del Pleno del día 12 de marzo de 2008, es válida, y por lo tanto, quedó válidamente archivado el procedimiento de acusación constitucional. En este sentido, estimamos que son inconstitucionales tanto la reconsideración de la votación del 12 de marzo de 2008 como la votación efectuada en la sesión del Pleno del día 13 de marzo de 2008, en la cual se aprobó en forma arbitraria la acusación constitucional contra la demandante.

Por estas razones, consideramos que la demanda debe ser declarada **FUNDADA**; y en consecuencia, **NULO** el acuerdo del Pleno del Congreso de la República de la sesión de fecha 13 de marzo de 2008, que aprobó acusar constitucionalmente a la demandante por la presunta comisión de los delitos de peculado, colusión y falsedad genérica y suspenderla como congresista; y que se debe ordenar al Congreso de la República que deje sin efecto la suspensión y cumpla con reponer a doña Tula Luz Benites Vásquez en el cargo de congresista de la República, con todas las prerrogativas que gozaba antes de que ocurriera la violación de sus derechos fundamentales.

Srs.
MESÍA RAMÍREZ
ETO CRUZ

Dr. ERNESTO FIGUEROA BERNARDINI
SECRETARIO PLENARIO



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Exp. N° 02364-2008-HC

LIMA

TULA LUZ BENITES V.

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO VERGARA GOTELLI

Emito el presente voto por las siguientes consideraciones:

1. Con fecha 14 de marzo de 2008 la recurrente interpone demanda de habeas corpus contra el Presidente del Congreso de la República, por considerar que se le estaría vulnerando su derecho de libertad individual, a la tutela procesal efectiva y al debido proceso. Sostiene que en la sesión plenaria del 12 de marzo de 2008, el Congreso resolvió “no ha lugar a la formación de causa y no ha lugar a la habilitación del fuero ordinario” en el procedimiento de acusación constitucional seguido en su contra, toda vez que no se alcanzó el numero suficiente de votos, decidiendo, además, archivar la denuncia planteada y dispensar la aprobación del acta. Advierte, a propósito de este hecho, que algunos congresistas que estaban disconformes con la decisión y que tenían la clara intención de sancionarla, difundieron en los medios de comunicación que la realización de la sesión plenaria estuvo viciada de irregularidades y que en consecuencia debía anularse. Señala, en este sentido, que el 13 de marzo se planteó la reconsideración de su votación a pesar de no estar prevista en el Reglamento del Congreso y se procedió, por tanto, a desconocer el acuerdo celebrado el día anterior (12 de marzo). En consecuencia, aduce que el Congreso de la Republica, influenciado por razones de índole estrictamente políticas, toma la decisión de reconsiderar la votación del pleno acaecida en el proceso de acusación constitucional seguido en su contra, sin previo debate de la cuestión y sin que estuviera regulada como tal en la normativa que rige los procedimientos parlamentarios, violando de esta manera sus derechos fundamentales y dejándola en un estado absoluto de indefensión.
2. En el caso de autos soy de la opinión que debe realizarse, *prima facie*, un análisis formal sobre la procedencia misma del habeas corpus planteado, dado que las instancias precedentes rechazaron liminarmente la demanda.
3. En ese sentido debemos recordar que el proceso constitucional de habeas corpus ha sido concebido como el instrumento *non plus ultra* para la tutela de la libertad individual y así ha sido entendido por el legislador peruano a lo largo de nuestra historia constitucional. Sin embargo, el constituyente de 1993 optó por Complementar dicha concepción y estableció en el artículo 200º, inciso 1) e la Ley Fundamental, que el habeas corpus “procede ante el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

libertad individual o los derechos constitucionalmente conexos“. Por su parte, el Código Procesal Constitucional ha recogido en su artículo 25º la misma fórmula al establecer una relación enunciativa de derechos que forman parte del ámbito de protección del proceso libertario.

4. Así se tiene que la norma procesal constitucional habilita la procedencia del habeas corpus cuando se haya amenazado o vulnerado el derecho “a que se observe el trámite correspondiente cuando se trate del procedimiento o detención de las persona, a que se refiere el artículo 99 de la Constitución” (art. 25, inc. 15); pero siempre y cuando esta amenaza o vulneración tenga una incidencia negativa en la libertad individual de la persona.
5. El Tribunal Constitucional en su sentencia recaída en el Expediente N.º 0006-2003-AI/TC advirtió que la Constitución ha recogido en sus artículos 99º y 100º dos procedimientos de acusación constitucional de distinta naturaleza como son el antequicio político y el juicio político, respectivamente. Y sobre el antequicio político en particular señaló que “solo caben formularse acusaciones por las supuestas responsabilidades jurídico-penales (y no política) de los funcionarios estatales comprendidos en el artículo 99º de la Constitución, ante los supuestos delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones. Una vez que el Parlamento ha sometido a investigación la denuncia (que puede provenir de su propio seno) y ha determinado la existencia de suficientes elementos de juicio que, desde su perspectiva, configuran la comisión de un delito en el ejercicio de las funciones, actúa como entidad acusadora, dejando sin efecto la prerrogativa funcional del dignatario, suspendiéndolo en el ejercicio de sus funciones, y poniéndolo a disposición de la jurisdicción penal”.
6. Por tanto, el antequicio político es una prerrogativa funcional de la que gozan determinados funcionarios públicos dado la investidura que ostentan, a fin de no ser procesados ante la judicatura penal por los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones si es que previamente no han sido acusados constitucionalmente en se de Parlamento.
7. Por ello, cuando algún Congresista, Ministro de Estado, Magistrado del Tribunal Constitucional, Miembro del Consejo Nacional de la Magistratura, Vocal de la Corte Suprema, Fiscal Supremo, Defensor del Pueblo y Contralor General es procesado penalmente y detenido sin haber sido previamente enjuiciado en el Congreso (siendo la flagrancia la excepción según el artículo 93º de la constitución y el artículo 16º del Reglamento del Congreso de la República) adquiere plena legitimidad para promover un habeas corpus ya que ese acto de detención que restringe su libertad individual deviene de un proceso penal nulo e ilegítimo porque no se cumplió con el requisito previo de llevarse a cabo la acusación constitucional respectiva.

8. Sin embargo en el presente caso, tal como han sido planteados los hechos por la demandante, cabe afirmar que nos encontramos ante otro supuesto fáctico que no es el descrito en el fundamento *supra*, ya que: i) independientemente de que el proceso de acusación constitucional al cual fue sometida la recurrente adolezca de vicios como sostiene, con su tramitación se cumplió el requisito previo que la propia Constitución exige para que sea procesada penalmente; y, ii) porque el proceso penal instaurado en su contra no puede ser entendido *a priori* como una amenaza o violación a su libertad individual, por cuanto todas las personas en principio gozamos del derecho a la presunción de inocencia y, de otro lado, porque no se ha expedido una orden de detención que restrinja efectivamente su derecho ambulatorio, sino que el juez instructor ha previsto el mandato de comparecencia como la medida cautelar idónea para garantizar los fines del proceso.
9. En consecuencia, al no haberse configurado una incidencia negativa con carácter efectivo en la libertad individual de la demandante, no cabe la promoción en el caso de autos de un proceso de habeas corpus.
10. No obstante lo argumentado, no puedo dejar de advertir que i) tal como se sostiene en la demanda, existe el derecho fundamental al debido proceso, que se encontraría comprometido en este caso (vid. supra f.1); ii) que ante una presunta afectación de un derecho fundamental, el juez constitucional tiene la obligación de actuar de manera tutelar; iii) que si bien es cierta la reclamación planteada fue erróneamente tramitada vía de habeas corpus, como queda expuesta en este voto, ello no es argumento suficiente para dejar de atender el pedido del demandante; iv) que en consecuencia y en aplicación del contenido prescrito en el artículo VIII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, el presente proceso debe reanudarse en uno de amparo por ser la vía idónea para la restitución y protección del derecho fundamental al debido proceso, considerándose en todo caso que al haber sido rechazada liminarmente la demanda es decir sin existir propiamente proceso ni emplazamiento válido al pretendido demandado, solo le cabe al tribunal revocar el auto cuestionado y disponer al juez civil competente admitir a trámite la demanda entendiéndola de amparo y no de habeas corpus.
11. Finalmente debo señalar que se deben remitir los actuados al juez civil competente debiendo tener éste como demanda y contestación de demanda los escritos del demandante y demandado en los que exponen sus respectivos argumentos quedando el juzgador facultado para sentenciar previa la tramitación de ley.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Por estas consideraciones debe declararse **IMPROCEDENTE** el habeas corpus de autos, ordenándose la remisión de los actuados al juez civil para que tramite el proceso como uno de amparo teniendo los escritos de las partes como demanda y contestación de demanda, quedando el juzgador facultado para sentenciar previa tramitación de ley.

SS

VERGARA GOTELLI

Lo que certifico:

J. H. Gómez
Dr. FEDERICO GÓMEZ BERNARDINI
SECRETARIO PREDATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02364-2008-PHC/TC
LIMA
TULA LUZ BENITES VÁSQUEZ

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO CALLE HAYEN

Con pleno respeto por la opinión mayoritaria, expreso mi discrepancia justificándola en los términos siguientes

§1. Delimitación del petitorio

1. Conforme aparece del petitorio de la demanda el presente proceso constitucional se dirige a que se declare la nulidad de cualquier decisión adoptada por el Congreso de la República que contradiga la adoptada el día 12 de marzo de 2008, por la que se resolvió archivar la acusación constitucional por la presunta comisión de los delitos de peculado, colusión y falsedad genérica instaurada en su contra. En concreto, los actos posteriores a que se refiere la demandante son los que se materializaron el mismo 12 de marzo de 2008, fecha en que el Pleno del Congreso de la República resolvió que procedía la reconsideración en la votación de la decisión antes referida, así como la nueva votación realizada el 13 del mismo mes y año mediante la cual se resolvió acusarla constitucionalmente.
2. Delimitado así el petitorio de la demanda, corresponde analizar si los hechos y el petitorio están referidos en forma directa al contenido constitucionalmente protegido del derecho invocado (artículo 5.1 del Código Procesal Constitucional) y, posteriormente, si el acto considerado lesivo afecta el derecho alegado como vulnerado. Para ello, resulta pertinente señalar que conforme al artículo 99.^º de la Constitución, la demandante, en su condición de Congresista de la República, fue objeto de un procedimiento de acusación constitucional, en el cual, a consideración de la demandante, al reconsiderarse la decisión del Congreso que archivó las denuncia constitucional formulada en su contra y al resolver el Pleno del Congreso de la República en una segunda votación sin su participación en los alegatos de defensa, no se respetó su derecho al debido proceso, derecho de defensa y la proscripción del *ne bis in idem*, contraviniéndose de este modo la Constitución política del Estado y el propio Reglamento del Congreso de la República; derechos que encuentran contenido directo en la Constitución Política del Perú y que guardan relación con los hechos que provocaron la alegada vulneración; en consecuencia la demanda cumple con el requisito de procedibilidad a que se refiere el artículo 5.1 del Código Procesal Constitucional



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

§2. Consideraciones procesales

3. De manera preliminar a la dilucidación de la presente controversia considero pertinente pronunciarme sobre algunos aspectos procesales que se han suscitado en la tramitación del presente proceso de hábeas corpus; a saber: a) la posibilidad de un pronunciamiento de fondo no obstante la existencia de un rechazo liminar; b) la pertinencia del proceso de hábeas corpus como el mecanismo más adecuado para la protección de los derechos invocados, y c) la presencia o no de una de una sustracción de materia.

2.1 Primera cuestión previa: la posibilidad de un pronunciamiento sobre el fondo

4. Conforme a la jurisprudencia de este Tribunal (*cfr.* STC 4587-2004-AA, STC 2877-2005-PHC, STC 01432-2008-AA, entre otras), es perfectamente posible emitir pronunciamiento sobre el fondo, no obstante que la demanda haya sido declarada liminarmente improcedente en las instancias inferiores. En tales circunstancias se tiene que tomar en cuenta si se está frente a la evaluación del derecho fundamental invocado en lo concerniente a su ámbito constitucionalmente protegido, si se afectarían los derechos de la parte contraria; la intensidad, de ser el caso, de la afectación en el ámbito de los derechos de la parte demandada como producto de la decisión del Tribunal; la importancia objetiva del caso; los perjuicios que se podrían generar al recurrente por la demora en un pronunciamiento sobre el fondo, entre otros.
5. Debe precisarse, además, que la jurisprudencia es uniforme al señalar que si de los actuados se evidencian los suficientes elementos de juicio que permitan dilucidar el resultado del proceso, resulta innecesario condenar al recurrente a que sufra la angustia de ver que su proceso se reinicia o se dilata no obstante el tiempo transcurrido, más aún si se garantiza el derecho de defensa de la parte demandada.
6. Por ello, al haberse verificado que se ha dado cumplimiento al artículo 47 del Código Procesal Constitucional, en tanto se puso en conocimiento de la emplazada el recurso de apelación interpuesto contra la resolución que rechazó liminarmente la demanda y la resolución concessoria, con el objeto que exprese lo conveniente, así como del alegato escrito presentado por el Procurador público a cargo de los asuntos judiciales del Congreso de la República, que obra a fojas 3 y ss. del cuadernillo del Tribunal Constitucional (TC), no se aprecia restricción material del derecho de defensa de la parte demandada; y al comprobarse de los actuados que se cuenta con los suficientes elementos que permiten dilucidar la controversia constitucional debe privilegiarse su solución. Por tal motivo, en aplicación de los principios de economía y celeridad procesal (artículo III del



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Título Preliminar del Código Procesal Constitucional), y al haberse evaluado *supra* que la pretensión pertenece al contenido constitucionalmente protegido de los derechos invocados resulta plenamente legítimo pronunciarse a través del proceso constitucional.

2.2 Segunda cuestión previa: El proceso de hábeas corpus y el artículo 25 del Código Procesal Constitucional

7. El legislador ordinario ha concretizado el ámbito de protección del proceso de hábeas corpus a través del Código Procesal Constitucional. En dicho contexto y por referencia al caso que nos ocupa, el derecho cuya protección se invoca se encuentra reconocido en el inciso 15 del artículo 25 del acotado cuerpo legal:

Artículo 25. Derechos protegidos

Procede el hábeas corpus ante la acción u omisión que amenace o vulnere los siguientes derechos que, enunciativamente, conforman la libertad individual (...)

15) El derecho a que se observe el trámite correspondiente cuando se trate del procedimiento o detención de las personas, a que se refiere el artículo 99 de la Constitución.

8. Conviene asimismo y por tener relación directa con la presente controversia tener en cuenta lo previsto en el artículo 99º de la Constitución Política del Perú, cuyo texto, incorporando la institución del antequicio político, ha precisado expresamente que

corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso: al Presidente de la República; a los representantes a Congreso; a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura; a los vocales de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al Defensor del Pueblo y al Contralor General por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas (énfasis agregado).

9. Cabe asimismo señalar que el TC en su sentencia recaída en el Expediente N.º 0006-2003-AI/TC, Caso 65 Congresistas de la Repùblica, al referirse a esta institución señaló que

(...) en el antequicio sólo caben formularse acusaciones por las supuestas responsabilidades jurídico-penales (y no políticas) de los funcionarios estatales citados en el artículo 99º de la Constitución, ante los supuestos delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones. Una vez que el Parlamento ha sometido a investigación la denuncia (que puede provenir de su propio seno) y ha determinado la existencia de suficientes elementos de juicio que, desde su perspectiva, configuran la comisión de un delito en el ejercicio de las funciones, actúa como entidad acusadora, dejando sin efecto la prerrogativa funcional del



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

dignatario, suspendiéndolo en el ejercicio de sus funciones, y poniéndolo a disposición de la jurisdicción penal.

De esta forma en los casos de antequicio las funciones del Congreso pueden ser, en cierta medida, asimiladas a las del Ministerio Público (porque acusa), e incluso a las del juez instructor (porque previamente investiga) (...)

10. Es en el contexto descrito que cabe realizar un análisis de la constitucionalidad de los actos del Congreso de la República, asimilándolos en lo que corresponda a los realizados por el Ministerio Público.
11. Si bien la facultad de acusar, que se reconoce sobre el Congreso de la República, tiene carácter discrecional, la misma en tanto ejercida por un órgano constituido no puede ser ejercida irrazonablemente o con desconocimiento de los principios y valores constitucionales, ni tampoco ni mucho menos al margen del respeto de los derechos fundamentales.
12. La citada exigencia se sustenta en la naturaleza del Estado constitucional y democrático, cuyos elementos característicos son: la supremacía jurídica de la Constitución y la tutela de los derechos fundamentales. Mientras que el primero permite que la Constitución establezca el marco jurídico dentro del cual se realiza el ejercicio de los poderes públicos y privados, el segundo facilita que la tutela de los derechos fundamentales se nos aparezca como un auténtico límite al ejercicio del poder estatal; en consecuencia el Estado constitucional se caracteriza por limitar y controlar el ejercicio arbitrario del poder del Estado, así como de los particulares.
13. En esta misma línea de limitación y control del poder público y privado, el artículo 200º inciso 1 de la Constitución establece que el proceso constitucional de hábeas corpus “(...) procede ante el hecho u omisión de cualquier autoridad, funcionario o persona que vulnera o amenaza la libertad individual o los derechos constitucionales conexos”. De conformidad con esta disposición constitucional, se puede señalar que la Constitución no ha excluido la posibilidad de realizar un razonable control constitucional de los actos del Congreso de la República en materia de acusación constitucional, toda vez que ha previsto la procedencia del hábeas corpus contra cualquier autoridad, funcionario o persona que amenaza o vulnera el derecho a la libertad personal o los derechos conexos.
14. Lo aquí señalado tiene su fundamento en el principio de interdicción de la arbitrariedad, que oficia como un límite a la facultad discrecional que la Constitución y el Reglamento del Congreso le han conferido al Parlamento; de este modo la facultad del Congreso de la República para realizar investigaciones mediante las cuales determinará si existen elementos suficientes que justifiquen una posterior acusación constitucional se encuentra sometida a principios



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

constitucionales que proscriben: a) actividades caprichosas, vagas e infundadas desde una perspectiva jurídica; b) decisiones despóticas, tiránicas y carentes de toda fuente de legitimidad; c) lo que es contrario a los principios de razonabilidad y proporcionalidad jurídica"; y d) conductas que vulneran el debido procedimiento parlamentario

15. Concordante con lo aquí señalado, la posibilidad de que el Tribunal Constitucional realice el control constitucional sobre los actos del Congreso de la República en la materia que nos ocupa encuentra su sustento en el derecho fundamental al debido proceso, atributo que en tanto despliega su eficacia jurídica sobre todo tipo de espacios procesales, puede ser invocado también en el ámbito de la “etapa prejurisdiccional” de los procesos penales, lo que, para casos como el presente, supone su aplicación en el procedimiento de acusación constitucional con contenido penal; es decir, en aquella fase del proceso parlamentario en la que corresponde al Parlamento concretizar el mandato constitucional previsto en los artículos 99º y 100º de la Constitución, correspondientes a la acusación constitucional.
16. De este modo, las garantías previstas en el artículo 4º del Código Procesal Constitucional, que no son sino la concretización de los principios y derechos previstos en el artículo 139º de la Constitución, serán aplicables al proceso de acusación constitucional previa al proceso penal siempre que sean compatibles con su naturaleza y fines, los mismos que deben ser interpretados de conformidad con el artículo 1º de la Constitución, según el cual “la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”.
17. Finalmente, el desarrollo de las funciones de las personas a que se refiere el artículo 99º de la Constitución Política del Estado puede estar razonablemente protegido por el proceso de hábeas corpus como una máxima garantía, pues involucra a funcionarios que cumplen una labor especial en la tarea de la concreción del Estado Constitucional y de los Derechos Fundamentales; ello permite que el Legislador considere que la esfera de la libertad de dichos funcionarios pueda ser tutelada de manera más amplia por el proceso de hábeas corpus en la medida en que su naturaleza y prescripción procesal está nutrida de los principios procesales constitucionales (celeridad, informalidad, legitimación activa vicaria, unilateralidad, etc.) que con especial intensidad se despliegan en este proceso constitucional.
18. En consecuencia, considero que constituyen *razones materiae* del hábeas corpus los actos irregulares e inconstitucionales que supongan vulneración directa de los derechos constitucionales, cuando dichos actos impliquen la ineludible formación de causa con contenido penal y su posterior judicialización, tal como lo establece el tercer párrafo del artículo 100º de la Constitución Política del Estado.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

308

19. En el contexto descrito, los hechos y el petitorio expuestos por la recurrente tienen contenido directo en la Constitución Política del Estado y la tutela del derecho reclamado está debidamente garantizada a través del inciso 15 del artículo 25º del Código Procesal Constitucional.

2.3 Tercera cuestión previa: la sustracción de la materia y la judicialización de la acusación constitucional

20. En el presente caso, y luego de la decisión adoptada por el Pleno del Congreso, el 13 de marzo de 2008, de acusar constitucionalmente a la recurrente, la Fiscal de la Nación formalizó la denuncia para posteriormente el Poder Judicial abrirle instrucción con mandato de comparecencia restringida. Esta secuencia de actos y la participación de la defensa ante el Poder Judicial y el Ministerio Público es el sustento de la Procuraduría pública de los Asuntos Judiciales del Congreso para proponer la improcedencia de la demanda por la supuesta existencia de sustracción de la materia.

21. Al respecto, no comparto la posición expresada por el Procurador Público pues el artículo 100º de la Constitución establece conductas correlativas tanto para el Ministerio Público como para la Corte Suprema; mientras que el primero deberá formular denuncia penal contra el funcionario acusado por el Congreso de la República, la Corte Suprema (el vocal instructor) deberá abrir instrucción sin que le esté permitido exceder ni reducir los términos de la acusación. En este sentido, el procedimiento parlamentario que se acusa como lesivo de los derechos constitucionales de la actora implica una sucesión ineludible e inmediata de actos que, siendo diferentes, anidan un origen común y convocan la participación de órganos distintos (Ministerio Público y Corte Suprema de Justicia de la República) al que supuestamente agravia el derecho constitucional (Congreso de la República).

22. Conviene precisar que, respecto de la participación del Ministerio Público y del Poder Judicial dentro del marco exigido por el artículo 100º de la Constitución Política del Estado, el TC se ha pronunciado con anterioridad, sosteniendo que

“no existen criterios razonables que permitan concluir que la prerrogativa del antequicio deba dar lugar a algún grado de interferencia con la independencia y autonomía de los poderes públicos encargados, por antonomasia, de la persecución e investigación del delito. Por ello, este Colegiado observa con preocupación lo expuesto en el tercer y quinto párrafo del artículo 100º de la Constitución. El primer párrafo establece: “En caso de resolución acusatoria de contenido penal, el Fiscal de la Nación formula denuncia ante la Corte Suprema en el plazo de cinco días. El Vocal Supremo Penal abre la instrucción correspondiente”. Por su parte, el tercero prevé: “Los términos de la denuncia fiscal y del auto apertorio de instrucción no



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

088

pueden exceder ni reducir los términos de la acusación del Congreso”.

El Tribunal Constitucional considera que las referidas disposiciones son contrarias al aludido principio fundamental sobre los que se sustenta el Estado democrático de derecho: la separación de poderes. Si bien dicho principio no puede negar la mutua colaboración y fiscalización entre los poderes públicos, impone la ausencia de toda injerencia en las funciones esenciales y especializadas que competen a cada una de las instituciones que diagraman la organización del Estado. En tal sentido, en modo alguno puede restringirse la autonomía que corresponde al Ministerio Público en el desenvolvimiento de las funciones que la Constitución le ha conferido en su artículo 159º; menos aún puede aceptarse la limitación de los principios de unidad, exclusividad e independencia de la función jurisdiccional (incisos 1 y 2 del artículo 139º), la que, desde luego, alcanza también al juez instructor encargado de evaluar la suficiencia de elementos de juicio que justifiquen la apertura de instrucción y de conducir la etapa investigativa del proceso” (STC 00006-2003-AI/TC ff.jj. 17)

23. Queda claro, por consiguiente, que la inevitable judicialización del presente caso no puede ser un obstáculo para ejercer el control constitucional, pues lo contrario sería admitir que existen zonas exentas de fiscalización en las que se diluye la eficacia de los derechos fundamentales. Ello evidentemente aparecería como irrazonable en atención a los principios de unidad de la Constitución y de concordancia práctica, que obligan a tomar en cuenta la totalidad de bienes constitucionales comprometidos así como a ensayar interpretaciones de la norma fundamental acordes consigo misma, como el TC lo estableció en un innumerable repertorio de casos (*cfr.* Proceso de amparo contra resoluciones emitidas por el Jurado Nacional de Elecciones que implicaban vulneración de derechos constitucionales; además *cfr.* STC 00007-2007-PI/TC, STC 5854-2005-AA/TC).
24. Es más, el propio Congreso de la República suspendió a la demandante sus derechos políticos en su calidad de parlamentaria y procedió a disponer la incorporación de un accesitario antes de que se hubiere abierto instrucción.
25. En atención a lo señalado, la posibilidad de reparar la lesión reclamada se encuentra plenamente vigente y no es irreparable; sin embargo, la naturaleza de casos como el presente aconseja obrar con *prudencia iuris*, ingresando a evaluar el daño y reparar las cosas al estado anterior inmediatamente anterior a la vulneración, pero sin invadir las esferas competenciales propias de los demás órganos y poderes del Estado.

§3. El procedimiento parlamentario en la acusación constitucional



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

26. La causa y el acto lesivo tienen como eje central y originario el procedimiento seguido luego de la sesión del Pleno del Congreso de la República del 12 de marzo de 2008, que resolvió no acusar a la recurrente.
27. Como se ha señalado con anterioridad, son dos los actos del Congreso que se cuestionan como lesivos de los derechos constitucionales de la actora: 1) el procedimiento realizado el 13 de marzo de 2008, por el que se resuelve aprobar la reconsideración de la votación del 12 de marzo de 2008, y, 2) la Resolución del Pleno del Congreso de la República del 13 de marzo de 2008, que resuelve aprobar el informe de la Comisión Permanente y declara haber causa contra la recurrente.

3.1 La evaluación de la reconsideración votada el 12 de marzo de 2008

28. El Reglamento del Congreso de la República no contempla la posibilidad de someter a reconsideración aquellas decisiones en las que se hubieran producido errores patentes que impliquen aspectos que exceden el ámbito del clásico “error material”; en efecto, el artículo 58 del Reglamento del Congreso de la República establece que

“Cualquier Congresista puede solicitar que se rectifique la votación sólo cuando ésta se haya realizado levantando la mano y exista duda sobre su resultado. Para tal efecto, el Presidente solicitará que los Congresistas expresen su voto poniéndose y permaneciendo en pie. Cuando la votación se efectúe mediante el Sistema de Votación Electrónica, no procederá la rectificación. En este caso, y por excepción, el Presidente podrá ordenar que se repita la votación utilizando el procedimiento antes mencionado.”

Las reconsideraciones se presentan por escrito luego de las votaciones y su aprobación requiere el voto de más de la mitad del número legal de Congresistas. No proceden los pedidos de reconsideración sobre una reconsideración previamente votada, con excepción del pedido que presenten por una sola vez los voceros de los grupos parlamentarios que representen a los 3/5 del número legal de Congresistas, los que para su aprobación requieren el voto de los 2/3 del número legal de Congresistas. No se puede presentar reconsideraciones después de aprobada el acta o de la dispensa de dicha aprobación.”

29. Reconozco que en la tramitación de los actos parlamentarios la naturaleza política de esta institución flexibiliza los parámetros de regulación normativa, de tal forma que se tomen en cuenta también la existencia de las llamadas “*costumbres parlamentarias*”, estrechamente relacionadas con la discrecionalidad política del Parlamento, y que van delineando en el tiempo su actividad, pues constituyen un importante instrumento procedural dentro de la organización y funcionamiento del Congreso, en la medida que siempre han sido consustanciales al régimen parlamentario y, por ende, al Estado de Derecho. De tal forma que a pesar de que no



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

exista una norma estipulada en el reglamento del Congreso o, de existir, ésta se interprete en determinado sentido como consecuencia de acuerdos constantes entre los miembros de la institución; dichas variaciones no generan en todos los casos vicios de nulidad.

30. El Congreso de la República ha interpretado el artículo 58 de su Reglamento en el sentido de que sí es posible reconsiderar las votaciones aun “después de aprobada el acta o de la dispensa de dicha aprobación”, en ciertos casos. En mi opinión la “práctica parlamentaria” si bien se sustenta más allá del texto literal del Reglamento del Congreso, no se aprecia que ella se realice *contra legem* ni *secundum legem*; más bien se trata de una costumbre *praeter legem* pues responde a una circunstancia distinta a la regulada en el artículo 58 del Reglamento del Congreso y que no tiene referente en otra fuente normativa específica.
31. En efecto, las circunstancias que se diferencian de la facultad de reconsiderar la votación producto de la apreciación de un error material que provoque dudas respecto de su resultado a las que se refiere el reglamento son distintas cuando, por ejemplo, el propósito de la reconsideración es el de corregir una decisión apresurada, o una decisión errónea o mal asesorada, o cuando aparece información adicional que se produjo después de la votación y que no se tuvo en cuenta en su momento. Estas últimas, si bien constituyen una práctica sin referente normativo, no por ello son inconstitucionales, lo que, sin embargo, tampoco significa, ni debe interpretarse, que no puedan estar sujetas a control, en tanto debe atenderse, de acuerdo con la propia función del Parlamento, a que tales prácticas no pueden responder a caprichos o distorsiones que escapan a la evidencia del error incurrido.
32. En todo caso y sin perjuicio de la autonomía de la que goza el Congreso de la República para regular sobre sus propias materias, considero pertinente sugerirle proceder a efectuar una regulación mucho más precisa en lo referente a la reconsideración de la votación por causas distintas al “error material” al que se refiere el artículo 58º de su Reglamento, atendiendo a las reglas de la evidencia del error o a la necesidad de un nuevo debate, teniendo en cuenta que la causa que origina el error o defecto debe ser de tal magnitud que pueda producir una modificación en la decisión adoptada previamente. Por otro lado, este tipo de reconsideración debería ser evaluada con prioridad y resuelta con la mayoría calificada de dos tercios de los congresistas hábiles, atendiendo al quórum exigido para el respectivo acto parlamentario; ello con el fin de garantizar una mayor certeza y razonabilidad en la decisión a adoptar.
33. Acorde con lo expuesto considero que la decisión del Congreso, de admitir a debate una reconsideración como la que se produjo en el caso de autos, no implica por sí



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

misma una afectación al Reglamento del Congreso de la República ni del debido procedimiento parlamentario.

3.2 Participación de la Comisión Permanente en la votación de la reconsideración en el caso concreto

34. La demandante alega que la participación de la Comisión Permanente del Congreso de la República (CPCR) es parcializada “pues un voto a favor de ella significa un voto a favor de la acusación”; en consecuencia y según afirma, sin la participación de la CPCR no se hubiera alcanzado los 61 votos necesarios para reconsiderar la votación del día 12 de marzo de 2008.
35. Estimo que no es absoluto el impedimento de los congresistas en la participación de aquellas decisiones que impliquen una toma de posición predeterminada; por ejemplo, en el proceso de formación de las leyes es posible que las comisiones y los congresistas proponentes participen en todo el *iter* procedural congresal correspondiente.
36. Sin embargo, cabe apreciar si dentro del procedimiento de reconsideración, y específicamente dentro de la etapa de votación, se pueden exigir las garantías de imparcialidad en el ente decisorio.
37. He de advertir que el contenido constitucionalmente declarado del derecho al juez imparcial no tiene alcances similares en el ámbito de un proceso judicial y en el seno de un procedimiento parlamentario acusatorio; sin embargo, como ya se ha expuesto *supra* en el marco de un proceso de acusación constitucional deben ser respetados todos los derechos fundamentales y las garantías procesales y sustanciales que componen el debido proceso, en lo que resulte aplicable.
38. El principio de imparcialidad se materializa intensamente en el impedimento de participación de la Comisión Permanente en la votación de acusación constitucional tal como lo recoge el artículo 25 del Reglamento del Congreso, y en tanto derecho fundamental, el derecho a un juez imparcial y su contenido constitucionalmente protegido se extiende también a los funcionarios a que se refiere el artículo 99º de la Constitución Política del Perú, específicamente en lo concerniente a la acusación constitucional. El contenido aludido, por tanto, está relacionado con aquello que el Tribunal ha identificado como las dos vertientes de la imparcialidad; a saber, la subjetiva y la objetiva.
39. Desde la perspectiva subjetiva, el derecho a un “juez imparcial” garantiza que una persona no sea sometida a un proceso o procedimiento en el que el juez, o quien está llamado a decidir sobre la cuestión litigiosa, tenga algún tipo de compromiso con



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

alguna de las partes o con el resultado del mismo. En este sentido el “juez imparcial” se extiende al Pleno del Congreso de la República cuando actúa en su función acusadora.

40. Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia *Tribunal Constitucional vs. Perú* (sentencia de 31 de enero de 2001) ha considerado, en su párrafo 71, que

De conformidad con la separación de los poderes públicos que existe en el Estado de Derecho, si bien la función jurisdiccional compete eminentemente al Poder Judicial, otros órganos o autoridades públicas pueden ejercer funciones del mismo tipo. Es decir, que cuando la Convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un “juez o tribunal competente” para la “determinación de sus derechos”, esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas. Por la razón mencionada, esta Corte considera que cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8 de la Convención Americana.

41. Al respecto, la imparcialidad que se requiere se vería comprometida si los miembros de la CPCR participan en la votación de la decisión del Pleno en la medida en que aquellos ya se han involucrado en la misión de persuadir al Pleno a que se materialice su dictamen. Tan fuerte es esta lógica que incluso y conforme a la misma tampoco podrían votar aquellos parlamentarios, miembros de la Comisión Permanente, que optaron por la no acusación constitucional en el seno de la comisión, respecto de la decisión de acusar o no, pues se encuentran también vinculados con una determinada toma de posición asumida en la etapa inicial.

42. En el caso de autos, se presenta el supuesto descrito toda vez que se aprecia la participación de los miembros de la CPCR en la votación de la reconsideración de aquella votación del Pleno del 12 de marzo, que dispuso no acusar a la recurrente, siendo evidente la conexidad existente entre la acusación propuesta por la CPCR y la reconsideración de la votación del Pleno que la desestimó.

43. Al lado de la dimensión subjetiva, el TC también ha destacado en el principio de imparcialidad una dimensión objetiva, referida a la influencia negativa que puede tener en el juez la estructura del sistema, restándole imparcialidad, es decir, si el sistema no ofrece suficientes garantías para desterrar cualquier duda razonable.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

QPC

44. Conforme a ella, toda persona tiene el derecho a ser juzgada por un juez, o quien está llamado a resolver la cuestión litigiosa, dentro de determinadas condiciones de carácter orgánico y funcional que le aseguren la inexistencia de cualquier duda razonable sobre la parcialidad del juzgador. En el caso que nos ocupa la imparcialidad objetiva se presenta en el mecanismo que aísla a la CPCR del Pleno del Congreso de la República al momento de resolver los asuntos materia de la propuesta de la primera.

45. Es en este sentido que estimo que se ha violentado el principio de imparcialidad y el derecho a un “juez imparcial” de la actora tras permitirse la participación de la CPCR en la votación de la reconsideración del 13 de marzo de 2008, materia de autos.

3.3 La votación del Pleno del Congreso del 13 de marzo de 2008, que resuelve acusar constitucionalmente a la recurrente

46. Si bien es cierto que la autorización de la votación del Pleno del Congreso de la República es producto de actos viciados tras haber vulnerado derechos constitucionales y por ello, conforme a su origen podría declararse nulo el acto de la votación del 13 de marzo de 2008, considero importante abundar en la alegada vulneración del derecho de defensa expresada por la recurrente en esta etapa del procedimiento parlamentario.

47. En efecto, la recurrente alega que la nueva votación de la propuesta de acusación constitucional en su contra se realizó con la presencia de Congresistas que no participaron en la decisión que resolvió declarar no ha lugar la formación de causa del 12 de marzo de 2008, por lo que no escucharon ni los argumentos que sustentan el informe acusatorio ni los de la defensa. En efecto, en el acta de la sesión matinal DE FECHA 13 de marzo de 2008 se advierte que el Presidente del Congreso expresa lo siguiente: “ha sido admitida la reconsideración (...). Con la misma asistencia se va a votar el tema de fondo (...)”.

48. Al respecto, y aun cuando el parlamento goce de la discrecionalidad para acusar o no, “(...) tal discrecionalidad es posible sólo dentro de los límites que se derivan de la propia Constitución y del principio de razonabilidad y proporcionalidad (STC 3760-2004-AA/TC, FJ 24); apreciéndose, entonces, que en el caso concreto no se han brindado las garantías mínimas a la recurrente ante la inminente decisión referida a la limitación de sus derechos políticos, principalmente el de ser escuchada por quienes decidirán la materia de fondo que la implica.

§4. Los efectos de la sentencia estimatoria



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

49. He analizado el petitorio de la demanda y concluyo que se han vulnerado los derechos constitucionales a la autoridad imparcial y defensa de doña Tula Luz Benítez Vásquez en el procedimiento parlamentario, vulneración materializada en las decisiones adoptadas el 13 de marzo de 2008, mediante las cuales se resuelve reconsiderar la votación del 12 de marzo de 2008, así como haber lugar para la formación de causa, lo que por consiguiente debe declararse nulo. A consecuencia de lo dicho y por lógica conexión, también devienen en nulas y sin efecto legal tanto la denuncia constitucional presentada por la Fiscal de la Nación con fecha 18 de marzo de 2008 como el auto de apertura de instrucción recaído en el Exp. N.º 03-08, del 4 de abril del mismo año, y los actos posteriores.
50. Atendiendo a que el objeto del proceso constitucional es el de reponer la causa al estado anterior a la vulneración de los derechos constitucionales, aprecio que el procedimiento parlamentario instaurado a propósito de la acusación constitucional contra doña Tula Luz Benites Vásquez debe retrotraerse al estado de que el Congreso de la República, atendiendo a su Reglamento, resuelva las solicitudes de reconsideración de la votación del 12 de marzo de 2008, planteadas por los congresistas correspondientes; en dicho contexto, queda claro que doña Tula Luz Benites Vásquez, en virtud de la presente sentencia y mientras no se resuelva lo contrario y a nivel de un proceso debido, recupera todos sus derechos como Congresista de la República y ciudadana, que fueron limitados por el proceso acusatorio y penal, quedando el procedimiento parlamentario que contiene la materia de acusación constitucional en su contra en el estado en que el Congreso de la República resuelva las solicitudes de reconsideración anteriormente referidas.

§5. Sobre la suspensión y el llamado al accesitario

51. Con fecha 13 de marzo del año 2008, el Congreso aprobó el proyecto de resolución legislativa que declara haber lugar a la formación de causa contra la Congresista Tula Luz Benitez Vásquez (publicada el 18 de marzo de 2008 en el diario oficial “El Peruano”: *cfr.* Resolución Legislativa del Congreso N.º N° 011-2007-CR), a la par que la suspende en sus derechos parlamentarios mientras dure el proceso penal. A RAÍZ DE ELLO el Jurado Nacional de Elecciones extiende las credenciales congresales a doña Olga Cribilleros Siguihara con fecha 1 de abril de 2008, tomándosele el juramento del cargo el 3 del mismo mes y año.

52. De acuerdo con el artículo 25º del Reglamento del Congreso

“[e]n caso de muerte, o enfermedad o accidente que lo inhabilite de manera permanente para el ejercicio de sus funciones; o que haya sido inhabilitado o destituido en juicio político por infracción constitucional; o que haya sido condenado mediante sentencia firme a pena privativa de la libertad efectiva por la comisión de delito doloso, el Congresista será reemplazado por el accesitario. **En caso de proceso**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

penal, si el Congresista ha sido suspendido en antejuicio político o se le ha impuesto mandato de detención, previo levantamiento de su inmunidad parlamentaria, y mientras estas situaciones duren, será reemplazado por el accesitario, previo acuerdo de la mitad más uno del número de miembros del Congreso. (énfasis agregado) En tales casos, sus haberes serán depositados en una cuenta especial. Si es absuelto, le será entregada la suma acumulada y recobrará todos sus derechos. En caso de sentencia condenatoria por delito doloso, el monto depositado revertirá al presupuesto del Congreso. En el caso de inhabilitación por enfermedad, el Congresista afectado no dejará de percibir sus haberes durante el período”.

53. Al respecto, aprecio que el vigente artículo 25 del Reglamento del Congreso, cuya modificación fue aprobada por Resolución Legislativa N.º 008-2007-CR, publicada el 17 de octubre de 2007, ha considerado, según lo entiende el Parlamento, una autorización para que, en caso de lograrse la votación correspondiente, se llame al accesitario para que reemplace al Congresista cuyos derechos han sido suspendidos por haberse declarado que ha lugar a la formación de causa en virtud del artículo 100 de la Constitución Política del Estado. Por otro lado, la Constitución Política del Perú, en su artículo 95, establece que “[l]as sanciones disciplinarias que impone el Congreso a los representantes y que implican suspensión de funciones no pueden exceder de ciento veinte días de legislatura”; y en el cuarto párrafo del artículo 100º se establece que “[l]a sentencia absolutoria de la Corte Suprema devuelve al acusado sus derechos políticos”.

Sobre este tema, el TC ha tenido la oportunidad de pronunciarse a través de la STC 0006-2003-AI/TC

¿Acaso el Congreso puede imponer sanciones por delitos que no han sido declarados por el Poder Judicial? Sin duda, la respuesta es negativa, porque si así fuera se quebraría no solo el principio de separación de poderes sobre el que se sustenta todo Estado democrático de derecho (artículo 43º de la Constitución), sino también el principio de presunción de inocencia (párrafo e, inciso 24), de su artículo 2º). Es por ello que la referida frase del inciso j) del artículo 89º del Reglamento del Congreso debe ser interpretada como aquella potestad sancionadora de la que es titular el Congreso, para imponer las sanciones previstas en el primer párrafo del artículo 100º de la Constitución, por los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones por los funcionarios enumerados en el artículo 99º de la Constitución, siempre que dichos delitos hayan sido previamente declarados como tales en una sentencia firme expedida por el Poder Judicial, quedando proscrita toda interpretación contraria.

Así pues, a los casos de delitos cometidos por funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, les son aplicables tanto una sanción penal por parte del Poder Judicial –la que, incluso, según lo establecido en el inciso 3) del artículo 31º del Código Penal, concordante con el artículo 36º del mismo cuerpo de leyes, puede comprender la inhabilitación– como una sanción política (las previstas en el primer párrafo del



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

artículo 100º de la Constitución), toda vez que existe un fundamento distinto en sus respectivas imposiciones; a saber, en el primer caso, la protección del bien jurídico de que se trate, y, en el segundo, la protección del Estado mismo. Quede claro, sin embargo, que en estos supuestos, la condena penal impuesta por el Poder Judicial constituye condición *sine qua non* de la sanción política impuesta por el Poder Legislativo y, por este mismo motivo, sería irrazonable exigir en estos casos una votación calificada, bastando una mayoría simple para aplicar las sanciones previstas en el primer párrafo del artículo 100º de la Constitución.

54. De todo ello se puede afirmar que la suspensión a que se refiere el artículo 95º de la Constitución es una sanción y, como tal, no podría ser impuesta a los funcionarios comprendidos en su artículo 99º, como por ejemplo a los congresistas a los que se les ha declarado haber lugar a la formación de causa, por lo menos hasta que se determine su responsabilidad penal en sede del Poder Judicial. En ese sentido, si bien el artículo 25º del Reglamento del Congreso dispone el llamado del accesitario ante el supuesto de que exista un proceso penal y que el Congresista haya sido suspendido en antequicio político o se le haya impuesto mandato de detención, previo levantamiento de su inmunidad parlamentaria, mientras estas situaciones duren, una interpretación conforme con el artículo 99º y 100º de la Constitución y con lo señalado por el TC en la interpretación de dichas disposiciones, lleva razonablemente a concluir que el llamado al accesitario debería producirse en tanto exista previamente una sentencia judicial firme. De ahí que resulte pertinente invocar al Congreso de la República para que, conforme a lo precisado, evalúe la modificación del artículo 25º del Congreso de la República.
55. Sobre la materia y desde la Constitución surge otra interrogante vinculada a los efectos de la acusación constitucional, contenida en el cuarto párrafo del artículo 100 de la Constitución Política, que dispone que “La sentencia absolutoria de la Corte Suprema devuelve al acusado sus derechos políticos”; en este sentido podría asumirse que la acusación constitucional suspende derechos políticos del congresista acusado ¿a que derechos se refiere el cuarto párrafo del artículo 100 de la Constitución? Entendemos que se refiere principalmente, aunque no exclusivamente, a la recuperación de la prerrogativa del antequicio que le fuera levantada por el Pleno del Congreso.
56. Vale recordar, además, que el TC en la STC 2730-2006-AA/TC, se ha referido a la vacancia (supuesto distinto a la suspensión) del cargo de alcalde o regidor, proscribiendo la interpretación que suponga “sostener que una persona podría ser despojada del cargo asumido por decisión de la voluntad popular, por la existencia de una supuesta responsabilidad penal, sin que ésta haya sido determinada judicialmente mediante una sentencia definitiva, es decir, sin que su derecho fundamental a la presunción de inocencia haya sido plenamente enervado, lo que desde luego no sólo daría lugar a la vulneración del artículo 2º 24 e) de la Constitución, en cuanto prevé que toda persona es considerada inocente mientras no



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

se haya declarado judicialmente su responsabilidad, sino también de los derechos fundamentales a participar en la vida política de la nación (artículo 2º 17) y a ser elegido representante (artículo 31º). Y es que el TC considera que el contenido constitucionalmente protegido del derecho a ser elegido no agota su virtualidad en el acto mismo de votación, sino que se proyecta durante todo el mandato, de modo tal que el impedimento o restricción de su ejercicio, fuera de las causas previstas en la Constitución o en las normas legales compatibles con ella, supone también una afectación del derecho y, consecuentemente, ingresa dentro de los alcances del artículo 31º, *in fine*, de la Constitución, conforme al cual “Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos”.

57. Así, surgen otras cuestiones relevantes constitucionalmente respecto de los límites a los derechos políticos y al derecho a la presunción de inocencia determinados por la acusación constitucional formulada por el Pleno del Congreso al Congresista acusado, que lo suspende por un plazo indeterminado (hasta que se defina la situación jurídica en el proceso penal instaurado). ¿Ello limita razonablemente el derecho a la presunción de inocencia y los derechos políticos del acusado?
58. Si somos consecuentes en que la investigación judicial es lo único que ha de permitir esclarecer la situación jurídica de un congresista sobre el que pesan determinados cargos, todo acto preliminar con el que se pretenda dar por concluida dicha condición representativa antes de emitida una sentencia definitiva, resultaría un atentado al principio de presunción de inocencia y una evidente entronización de facultades irrazonables en el seno del Congreso de la República.
59. Por otro lado, en caso de que al Congresista de la República al que el Pleno del Congreso ha encontrado fundamentos para resolver ha lugar la formación de causa no se le pudiera suspender hasta que se declare judicialmente su responsabilidad penal, entonces ¿podría llamarse a un accesitario para que lo reemplace?
60. La solución de tales interrogantes implica necesariamente interpretar la Constitución Política conforme a los principios de unidad y concordancia práctica, principios que no son privativos del juez constitucional y que también son de recibo por el Congreso de la República en su proceso de interpretación de la Constitución al momento de realizar la función legislativa.
61. En tal sentido, cabe atender al principio de unidad de la Constitución, conforme al cual la interpretación de la Constitución debe estar orientada a considerarla como un “todo” armónico y sistemático, a partir del cual se organiza el sistema jurídico en su conjunto, y también al principio de concordancia práctica, en virtud del cual toda aparente tensión entre las propias disposiciones constitucionales debe ser resuelta “optimizando” su interpretación, es decir, sin “sacrificar” ninguno de los valores,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

derechos o principios concernidos, y teniendo presente que, en última instancia, todo precepto constitucional, incluso aquellos pertenecientes a la denominada “Constitución orgánica”, se encuentran reconducidos a la protección de los derechos fundamentales, como manifestaciones del principio-derecho de dignidad humana, cuya defensa y respeto es el fin supremo de la sociedad y el Estado (artículo 1º de la Constitución).

62. Así mismo, se deben entender el contenido esencial de un derecho fundamental y los límites que sobre la base de éste resultan admisibles, como una unidad (*Cfr.* Häberle, Peter. *La libertad fundamental en el Estado Constitucional*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP, 1997, p. 117); por lo que, en la ponderación que resulte necesaria a efectos de determinar la validez de tales límites, cumplen una función vital los principios de interpretación constitucional de “unidad de la Constitución” y de “concordancia práctica”, cuyo principal cometido es optimizar la fuerza normativo-axiológica de la Constitución en su conjunto.
63. Ante las cuestiones planteadas, considero pertinente recomendar al Congreso de la República que regule, a través de su Reglamento, la materia referida en los fundamentos precedentes.
64. En atención a lo expuesto, considero pertinente recomendar al Congreso de la República que regule la materia señalada para evitar que situaciones como las ocurridas en el presente proceso puedan tener consecuencias jurídicas de inconstitucionalidad que provoquen perjuicios en las dimensiones subjetiva y objetiva de los derechos fundamentales.

Por las razones expuestas estimo:

1. Que se debería declarar **FUNDADA** la demanda en el extremo en el que se solicita la nulidad del acuerdo del Pleno del Congreso de la República de fecha 13 de marzo de 2008, por el que se resuelve declarar haber lugar a la formación de causa contra doña Tula Luz Benites Vásquez y suspenderla en sus derechos como congresista; en consecuencia, resultaría **NULO** el acuerdo del Pleno del Congreso de la República de la sesión de fecha 13 de marzo de 2008, que aprobó acusarla constitucionalmente por la presunta comisión de los delitos de peculado, colusión y falsedad genérica y suspenderla como congresista.
2. Que así mismo se debería declarar **FUNDADA** la demanda en el extremo en que se solicita la nulidad del acuerdo del Congreso de la República, que resuelve reconsiderar la votación realizada el 12 de marzo de 2008, que resolvió declarar no ha lugar la formación de causa contra doña Tula Luz Benites Vásquez; en



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02364-2008-PHC/TC
LIMA
TULA LUZ BENITES VÁSQUEZ

consecuencia, resultaría **NULO** el acuerdo del Pleno del Congreso de la República de la sesión de fecha 13 de marzo de 2008, que resolvió reconsiderar la votación del acuerdo de fecha 12 de marzo de 2003, que archivó el proyecto de acusación constitucional en su contra por la presunta comisión de los delitos de peculado, colusión y falsedad genérica.

3. Que, en consecuencia, se debería **RETROTRAER** el proceso parlamentario materia de la presente demanda al momento respectivo, a efectos de que el Congreso de la República resuelva las solicitudes de reconsideración del acuerdo del Pleno del Congreso de la República del 12 de marzo de 2008, referentes a la acusación constitucional de doña Tula Luz Benites Vásquez conforme a lo expuesto en los fundamentos jurídicos N.ºs 49 y 50 de la presente sentencia, y por tanto, debería mantenerse subsistente provisionalmente el Acuerdo del Congreso de la República del día 12 de marzo de 2003, que no aprobó el informe final de acusación constitucional y decidió archivar la denuncia constitucional propuesta contra la demandante.

S.

CALLE HAYEN

Lo que certifico:

Dr. FERMÍN GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ
SECRETARIO PÚBLICO