



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 05181-2009-PA/TC

LIMA

ELSA VICTORIA CANCHAYA SÁNCHEZ

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 18 días del mes de mayo de 2010, el Tribunal Constitucional, en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Vergara Gotelli, Mesía Ramírez, Beaumont Callirgos, Calle Hayen, Eto Cruz y Álvarez Miranda, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Elsa Victoria Canchaya Sánchez contra la resolución de la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República, de fojas 639, su fecha 20 de julio de 2009, que confirmando la apelada, declaró infundada la demanda de amparo de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 10 de julio de 2007 la recurrente interpone demanda de amparo contra el Congreso de la República y contra el Procurador Público a cargo de los asuntos judiciales del Poder Legislativo, con el objeto que se declare nula la Resolución Legislativa N.º 004-2006-CR, de fecha 7 de junio de 2007, publicada el 8 de junio de 2007 en el diario oficial *El Peruano*, que declaró la suspensión de sus derechos parlamentarios mientras dure el proceso penal seguido en su contra por su presunta responsabilidad en la comisión de los delitos de nombramiento y aceptación ilegal para cargo público, estafa y falsedad genérica, dejándose a salvo la parte correspondiente que el Congreso señala que le levanta el fuero parlamentario afin que sea investigada en el Poder Judicial, en aplicación del artículo 100º de la Constitución. En consecuencia, solicita el restablecimiento del ejercicio de sus derechos congresales. Considera, asimismo, que la resolución cuestionada vulnera sus derechos fundamentales a la dignidad de la persona humana, a la igualdad, a la presunción de inocencia, al trabajo, y a no ser perseguida y sancionada dos veces por el mismo hecho.

Afirma la recurrente que el Congreso de la República actuó como si fuera un órgano jurisdiccional, toda vez que aplicó en su contra la medida sancionadora de suspensión, en aplicación de lo previsto en el artículo 89º inciso i) del Reglamento del Congreso de la República, efectuando la emplazada actos arbitrarios en su contra, sustentando como prueba, un reportaje periodístico que fuera editado, que data del año 2004. Agrega que existe una prohibición de aplicar el artículo 100 de la Constitución y que por ello, el Congreso debió abstenerse de suspenderla debido a que no existe normativa donde se haya previsto la sanción de suspensión. Aduce que bajo su juicio no existe vigencia normativa en lo relativo a la medida punitiva de "suspensión", en virtud que no es un juicio político sino un antejuicio político para comparecer ante el Poder Judicial, toda vez que la recurrente



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ante la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales fue denunciada por presuntos ilícitos penales y no por infracción política.

Que con fecha 2 de junio de 2008 el Procurador Público a cargo de los asuntos judiciales del Poder Legislativo contesta la demanda solicitando sea desestimada por considerar que la restitución del ejercicio de sus derechos congresales resulta imposible, esto es, irreparable en aplicación del artículo 5° inciso 5) del Código Procesal Constitucional. Asimismo precisa que la pretensión de la actora se ha sustraído de su ámbito jurisdiccional, pues los alegatos formulados por su parte son los mismos argumentos vertidos en el proceso penal seguido en su contra. Además sostiene que se respetó el debido proceso en el procedimiento de acusación constitucional. Finalmente sostiene que a la controversia planteada por la actora no resulta aplicable la Resolución Legislativa N.° 008-2007-CR, que fue publicada el 17 de octubre de 2007 en el diario El Peruano, puesto que la modificación del artículo 89° inciso i) se realizó luego de la acusación constitucional que formulara la emplazada.

Con fecha 4 de setiembre de 2008 el Vigésimo Juzgado Especializado en lo Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima declaró infundada la demanda por estimar que la suspensión no constituye una sanción, sino la medida aplicable a los funcionarios públicos que tienen derecho al antejuicio, en ese sentido no resulta aplicable lo resuelto por el Tribunal Constitucional en la STC N.° 0006-2003-AI, y en consecuencia, la denuncia sobre los demás derechos invocados no resulta amparable. Sostiene además que no resulta viable la pretensión de la demandante en cuanto se refiere a la vulneración del principio *non bis in idem*, toda vez que lo que se resuelve en el ámbito administrativo disciplinario es independiente del resultado del proceso en vía judicial, debido a que se trata de dos procesos de distinta naturaleza, origen y efectos. Finalmente, referente a la vulneración del derecho al debido proceso y al principio de legalidad, por la presunta violación del artículo 89° del Reglamento del Congreso, respecto a la legitimidad para interponer denuncia constitucional, obra en autos que la actuación del procurador se subsanó con la actuación de los parlamentarios.

Con fecha 20 de julio de 2009 la Sexta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, confirmando la apelada, declaró infundada la demanda atendiendo a similares argumentos expuestos por el juez de primera instancia, agregando que podría ser considerada la medida de suspensión como una sanción una vez culminado el proceso penal, en el supuesto que en la vía ordinaria se exima de responsabilidad penal a la procesada y no se le efectuó el pago correspondiente a sus remuneraciones dejadas de percibir durante la suspensión preventiva.

FUNDAMENTOS

Protección de derechos fundamentales en el antejuicio

1. Que el antejuicio es la etapa previa a un proceso jurisdiccional que involucra la imputación y prueba de responsabilidades penales que, si bien son inicialmente



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

valoradas por el Congreso, tiene como propósito habilitar la posterior intervención del más alto nivel del Poder Judicial para que la Corte Suprema de justicia pueda asumir competencia respecto a la causa que verse sobre dicha materia y aplique sólo sanciones penales cuando corresponda. Al respecto, para este Colegiado, resulta pertinente precisar que el modelo de antejuicio difiere del de juicio político, dado que sobre aquel el Parlamento no aplica ninguna sanción al funcionario acusado, sino que se limita a decidir si se habilita o no la competencia penal de la judicatura ordinaria para iniciarse el proceso respectivo contra el referido funcionario por la comisión de delitos en el ejercicio del cargo.

2. Que en el referido antejuicio no cabe excluir las garantías de un debido proceso, que incluye el derecho de defensa, dado que ningún órgano u organismo público puede vulnerar este derecho fundamental, sobre todo cuando en el antejuicio se aplican las reglas que conllevan un procedimiento administrativo.
3. Que relacionado con el fundamento precedente la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso del Tribunal Constitucional peruano, mediante sentencia de fecha 31 de enero de 2001, en el fundamento 77, se prescribe lo siguiente: *“En cuanto al ejercicio de las atribuciones del Congreso para llevar a cabo un juicio político, del que derivará la responsabilidad de un funcionario público, la Corte estima necesario recordar que toda persona sujeta a juicio de cualquier naturaleza ante un órgano del Estado deberá contar con la garantía de que dicho órgano sea competente, independiente e imparcial y actúe en los términos del procedimiento legalmente previsto para el conocimiento y la resolución del caso que se le somete.* (el subrayado es nuestro)
4. Que en el segundo párrafo del artículo 100° de la Constitución se ha prescrito que *“el acusado tiene derecho, en este trámite, a la defensa por sí mismo y con asistencia de abogado ante la Comisión Permanente y ante el Pleno del Congreso”*.

¿La medida de suspensión adoptada por el parlamento, en un antejuicio, configura una medida sancionadora?

5. Que el parlamento en el antejuicio no impone al funcionario involucrado ningún tipo de sanción, toda vez que su finalidad es que se proceda a habilitar al funcionario para que pueda ser procesado y su eventual responsabilidad penal sea dilucidada en la vía ordinaria. En virtud de ello y una vez aprobado el antejuicio, esto es, autorizar la acusación constitucional contra el funcionario acusado, éste materialmente queda suspendido en el ejercicio de su cargo, quedando así sujeto al órgano jurisdiccional competente, no existiendo sanción alguna por parte del órgano político.

A fin de sustentar lo explicado, la suspensión del ejercicio de las funciones a quien se le ha levantado la inmunidad parlamentaria o la prerrogativa funcional no significa de ningún modo una sanción por el acto tipificado, como podría suceder cuando se trate de juicio político el que podría conllevar la destitución o inhabilitación para la función



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pública. En tal sentido, la suspensión no tiene otro propósito que impedirle al congresista el ejercicio de esta función mientras dure el proceso en sede ordinaria por ser una medida que busca evitar que un funcionario utilice el poder político que vino ejerciendo, de modo que excluya cualquier tipo de influencia en el eventual proceso penal que se le vaya a instaurar.

Análisis del caso concreto

6. Que el objeto de la presente demanda de amparo es que se declare nula la Resolución N.º 004-2006-CR, expedida por el Congreso de la República y publicada el 8 de junio de 2007 en el diario oficial El Peruano, toda vez que la recurrente aduce que la emplazada le impuso la medida sancionatoria de suspensión, lo cual vulnera sus derechos constitucionales a la presunción de inocencia, a la libertad de trabajo, al principio *ne bis in idem*, a su derecho de igualdad, a la dignidad humana.

Se desprende de autos que la congresista fue acusada constitucionalmente por la presunta comisión de dos delitos, esto es, el delito de nombramiento y aceptación ilegal para cargo público en agravio del Estado y el delito de estafa y falsedad genérica, siendo archivado este último, mediante resolución N.º 25-2009, de fecha 8 de mayo de 2009, que confirmó la resolución del 26 de enero de 2009 (f. 499); sin embargo, tal como se desprende de la resolución precitada, los magistrados competentes no emitieron pronunciamiento sobre el delito de nombramiento y aceptación ilegal para cargo público en agravio del Estado, por lo que se concluye que aún se encuentra en curso el proceso penal por este último delito.

7. Que por otro lado, la recurrente alega que la emplazada al expedir la resolución N.º 004-2006-CR ha vulnerado el principio de legalidad, dado que ha omitido los fundamentos esgrimidos en la STC N.º 0006-2003-AI. Sin embargo es menester precisar que la actora no puede aducir que se ha vulnerado el principio de legalidad, cuando afirma que en el fundamento 15 de la sentencia precitada, se señala "*que el Congreso de la República no puede proceder a suspender o inhabilitar o destituir a un congresista de la República sin previa sentencia firme del Poder Judicial*". Así, en el fundamento 16 indica que: "*la condena penal impuesta por el Poder Judicial constituye condición sine qua non de la sanción política impuesta por el Poder Legislativo*"; toda vez que, dicho pronunciamiento fue en mérito a la demanda de inconstitucionalidad que se interpuso contra el inciso j) del artículo 89º del Reglamento del Congreso de la República, que declaró infundada la demanda, observándose que independientemente de que no se solicitó la inconstitucionalidad del inciso i) del artículo 89º de la misma norma, lo que proscribía el *obiter dicta* precitado, era la imposición de una sanción administrativa sin esperar primero el resultado del proceso penal, situación que no se presenta en el caso de autos, como se verá posteriormente, al tratar de darle una connotación a la suspensión de que ha sido objeto la demandante, que no le corresponde o que en todo caso, no es compartida por este Colegiado.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Que por otro lado está plasmado en el artículo 99° de la Constitución que corresponde a la Comisión Permanente del Congreso acusar ante el Congreso a los representantes por *infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones*; así, en el Reglamento del Congreso, conforme a la redacción contenida en el artículo 89.i), vigente al momento en que se aprobó la Resolución Legislativa que se impugna en autos, diferencia entre:

- a. La acusación constitucional: donde luego de sustentado el informe y la formulación de la acusación constitucional por la Subcomisión Acusadora y su debate, corresponde que el Pleno vote sobre si ha lugar o no a la formación de causa a consecuencia de la acusación, en cuyo caso, el acusado queda suspendido en el ejercicio de sus derechos.

Con la modificación introducida el 17 de octubre de 2007, el Pleno vota primero sobre si ha lugar o no a la formación de causa a consecuencia de la acusación, luego de lo cual, de ser positiva la respuesta, también debate y vota si se suspende o no al congresista acusado en el ejercicio de sus derechos y deberes funcionales, quedando sujeto a juicio.

En ambos casos se requiere de la votación de la mitad más uno de los miembros del Congreso, sin la participación de la Comisión Permanente, votación que también se aplica al acuerdo de suspensión, a partir de la modificación precitada.

- b. El acuerdo aprobatorio de la sanción de suspensión, inhabilitación o destitución por infracción constitucional, en un juicio político previsto en el primer párrafo del artículo 100 de la Constitución, requiere de la votación favorable de los 2/3 de miembros del Congreso, sin la participación de la Comisión Permanente.

Como se aprecia, el Reglamento del Congreso distingue entre la formación de causa por la comisión de un delito en el ejercicio de sus funciones y la infracción de la Constitución; del mismo modo, distingue implícitamente entre la suspensión de un Congresista en el ejercicio de sus derechos como medida cautelar y como sanción, al establecer diversos requisitos de votación en cada caso; en el primer caso, la mitad más uno de los miembros del Congreso, mientras que en el segundo, 2/3 del total de ellos, sin la intervención de los miembros de la Comisión Permanente del Congreso, en ambos casos.

En ese sentido también corresponde tener en cuenta lo regulado en el artículo 25° del Reglamento del Congreso, el que disponía que en caso de la suspensión de un congresista con ocasión de un proceso penal, sus haberes serán depositados en una cuenta especial, de modo que de ser absuelto, le será entregada la suma acumulada y recobrará todos sus derechos. La modificación introducida el 17 de octubre de 2007, mantiene estas disposiciones, lo que permite reafirmar el trato diferente que se le da a la suspensión, esto es, como sanción y como medida cautelar, la última de las cuales es materia de análisis en el presente proceso.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

9. Que respecto a lo alegado por la recurrente sobre la presunta vulneración del principio de legalidad, de su derecho al debido proceso y de otros derechos fundamentales, precisamos que las únicas personas que pueden presentar denuncias constitucionales contra los congresistas son aquellas que se encuentran legitimados de conformidad con el artículo 89° del Reglamento del Congreso de la República, y que al haber formulado acusación constitucional el procurador del Congreso de la República, no se habría aplicado lo prescrito en la norma citada. Sin embargo, obra a fojas 110 el Oficio N.° 181-2006-2007-PRESIDENCIA-CR, de fecha 2 de mayo de 2007, mediante el cual la congresista Mercedes Cabanillas Bustamante hace suya la denuncia constitucional N.° 52, de fecha 24 de abril de 2007, que fuera formulada por el Procurador Público a cargo de los asuntos judiciales del Poder Legislativo, don Julio Ubillus Soriano.
10. Que respecto a la vulneración del principio *ne bis in idem*, esto es, que no cabe que el Congreso de la República le imponga cautelarmente una medida de suspensión y a su vez exista un proceso penal en su contra, por lo que el Congreso no debió suspenderla en el ejercicio de sus funciones mientras no exista una resolución judicial que la declare culpable por la presunta comisión de hechos ilícitos. En ese sentido, la suspensión de la que ha sido objeto la demandante no puede ser considerada como una medida sancionatoria, sino, únicamente el apartamiento de la función congresal, a las resultas del proceso penal en el que es parte.
11. Que el antejuicio iniciado por el Parlamento se configura dentro del presupuesto de un procedimiento administrativo, y en virtud de ello, se reafirma la autonomía con la que actuó el emplazado para emitir un pronunciamiento, toda vez que ejerció sus funciones en virtud de las atribuciones conferidas por la norma fundamental y el Reglamento del Congreso de la República, respetándose el principio de legalidad sobre la última norma acotada, en tanto que la medida adoptada por la emplazada, en contra de la recurrente, respetó el principio de tipicidad por encontrarse la medida adoptada prevista en el Reglamento del Congreso de la República.
12. Que la recurrente alega a fojas 537 que el artículo 100° de la Constitución no es imperativo, sino potestativo, y que solo es aplicable en los casos de antejuicio político por infracción a la Constitución. Para ella, su caso se subsume en un antejuicio político por infracción a la Constitución, sustentando su argumento en lo señalado en la STC 0006-2003-AI, así como en la STC 0030-2005-AI, indicando que en los casos de antejuicio político por delitos comunes, el Congreso carece de la potestad para sancionar a los congresistas con las medidas punitivas que se encuentran previstas en el artículo 100° de la Constitución, como son la suspensión, la inhabilitación o la destitución.

Ello que no resulta aceptable puesto que el Parlamento adoptó la medida de suspensión no por lo que alega la actora, sino por la presunta comisión de delitos en ejercicio de las funciones congresales tal como se ha señalado en el fundamento 11, por lo que dicha medida no constituye un acto sancionador.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 05181-2009-PA/TC
LIMA
ELSA VICTORIA CANCHAYA SÁNCHEZ

13. Por los fundamentos expuestos, no habiéndose acreditado la vulneración de derecho constitucional alegado, la demanda deberá ser desestimada.

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda de amparo.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**VERGARA GOTELLI
MESÍA RAMÍREZ
BEAUMONT CALLIRGOS
CALLE HAYEN
ETO CRUZ
ÁLVAREZ MIRANDA**

Lo que certifico:


DR. VÍCTOR ANDRÉS ALZAMORA CÁRDENAS
SECRETARIO RELATOR