



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 37/2023

EXP. N.º 02721-2021-PA/TC
LIMA
FIORELLA GIANNINA MOLINELLI
ARISTONDO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 16 días del mes de enero de 2023, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Gutiérrez Ticse, Morales Saravia y Domínguez Haro, pronuncia la siguiente sentencia.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Fiorella Giannina Molinelli Aristondo contra la resolución de fojas 376, de fecha 8 de junio de 2021, expedida por la Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 13 de febrero de 2019, la recurrente interpuso demanda de amparo contra la Sala 1 del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas de la Contraloría General de la República (CGR) y el Gerente de Responsabilidades de la CGR, con emplazamiento del procurador público de la Contraloría (fojas 83). Solicita lo siguiente: **a)** que se declare nula, inaplicable y sin efecto legal alguno la Resolución 0252-2018-CG/TSRA-SALA 1, de fecha 27 de diciembre de 2018 (Expediente 799-2017-CG/INSS), expedida por la Sala 1 del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas de la CGR, en el extremo que declara nula en todos sus extremos la Resolución 005-2018-CG/INSS, de fecha 20 de agosto de 2018, expedida por el Órgano Instructor del Procedimiento Administrativo Sancionador de la CGR, que, en su artículo primero y con carácter de cosa decidida, resolvió declarar la inexistencia de infracción de la accionante Fiorella Giannina Molinelli Aristondo; **b)** que se declare firme y con calidad de cosa decidida la referida Resolución 005-2018-CG/INSS, que resolvió lo siguiente: “Artículo primero: Declarar la inexistencia de infracción por responsabilidad administrativa funcional por la comisión de la conducta infractora imputada a los señores: Fiorella Giannina Molinelli Aristondo (...) en la Resolución N.º 001-2018-CG/INS, de 5 de enero de 2018, que dispuso el inicio de procedimiento administrativo sancionador por sus participaciones en los hechos materia de las observaciones 1 y 2 del informe de Auditoría n.º 265-2017-CG/MPROY-AC, calificados como infracción grave prevista en los literales a) y b) del artículo 46 de la Ley, y



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02721-2021-PA/TC
LIMA
FIORELLA GIANNINA MOLINELLI
ARISTONDO

descrita y especificada en el artículo 6, literal e), y artículo 7, literal n), del Reglamento (...). Artículo quinto: Disponer el archivo definitivo del Expediente 0799-2017-CG/INS, en cuanto al extremo de los hechos e infracciones imputados a los administrados antes señalados (...); y c) que se disponga el archivo definitivo del procedimiento administrativo sancionador iniciado en su contra, conforme lo declaró el Órgano Instructor Sede Central 1 en el artículo quinto de la Resolución 005-2018-CG/INS. Sostiene que el extremo de la mencionada Resolución 005-2018-CG/INS, que con carácter de cosa decidida declaró la inexistencia de responsabilidad administrativa de la demandante, no fue puesto bajo la competencia del Tribunal demandado, a través de recurso impugnatorio alguno, por lo que carecía de competencia para emitir la Resolución 0252-2018-CG/TSRA-SALA 1, que declaró nula en todos sus extremos la Resolución 005-2018-CG/INS. Además, el Gerente de Responsabilidades de la CGR, mediante Resoluciones 001 y 002-2019-CG/GRES, de fecha 9 de enero de 2019, de manera arbitraria, asumió indebidamente competencia en el procedimiento sancionador tramitado en el Expediente 799-2017-CG/INS al Órgano Instructor Sede Central 2. Alega vulneración de su derecho al debido proceso en las siguientes manifestaciones: la vulneración del principio de legalidad procesal (competencia), congruencia procesal, *non bis in idem* y prohibición del *reformatio in peius*.

El Noveno Juzgado Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante Resolución 1, de fecha 16 de mayo de 2019 (fojas 134), declaró improcedente la demanda, por considerar que el cuestionamiento a la validez y eficacia de la resolución del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas, que es objeto de la acción constitucional, requiere de unas etapas procesales por las que no hay que pasar en un proceso constitucional, para lo cual existen vías ordinarias específicas e igualmente satisfactorias que pueden otorgar una adecuada protección a los derechos y libertades reconocidos por la Constitución Política del Estado.

La Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante Resolución 9, de fecha 8 de junio de 2021, confirmó la apelada por similares fundamentos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02721-2021-PA/TC
LIMA
FIORELLA GIANNINA MOLINELLI
ARISTONDO

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. La demanda de amparo tiene por objeto:
 - a) Que se declare nula, inaplicable y sin efecto legal alguno la Resolución 0252-2018-CG/TSRA-SALA 1, de fecha 27 de diciembre de 2018 (Expediente 799-2017-CG/INSS), expedida por la Sala 1 del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas de la CGR, en el extremo que declara nula en todos sus extremos la Resolución 005-2018-CG/INSS, de fecha 20 de agosto de 2018, expedida por el Órgano Instructor del Procedimiento Administrativo Sancionador de la CGR, que, en su artículo primero y con carácter de cosa decidida, resolvió declarar la inexistencia de infracción de la accionante Fiorella Giannina Molinelli Aristondo.
 - b) Que se declare firme y con calidad de cosa decidida la referida Resolución 005-2018-CG/INSS.
 - c) Que se disponga el archivo definitivo del procedimiento administrativo sancionador iniciado en contra de la demandante.

Sobre la posibilidad de un pronunciamiento atendiendo al fondo del asunto

2. Como se advierte, la parte demandante solicita que se declare nula, inaplicable y sin efecto legal alguno la Resolución 0252-2018-CG/TSRA-SALA 1, de fecha 27 de diciembre de 2018 (Expediente 799-2017-CG/INSS), expedida por la Sala 1 del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas de la CGR, en el extremo que declara nula en todos sus extremos la Resolución 005-2018-CG/INSS, de fecha 20 de agosto de 2018, expedida por el Órgano Instructor del Procedimiento Administrativo Sancionador de la CGR, que, en su artículo primero y con carácter de cosa decidida, resolvió declarar la inexistencia de infracción de la accionante Fiorella Giannina Molinelli Aristondo.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02721-2021-PA/TC
LIMA
FIORELLA GIANNINA MOLINELLI
ARISTONDO

3. Producto de la nulidad dispuesta en la referida Resolución 0252-2018-CG/TSRA-SALA 1, se emitió la Resolución 001-2019-CG/INSL2, de fecha 24 de julio de 2019, emitida por el Órgano Instructor de la Sede Central 2 de la CGR, mediante el cual se declaró improcedente el inicio del PAS derivado del Informe de Auditoría 265-2017-CG/MPROY-AC, por falta de competencia material respecto de los presuntos hechos infractores, con base en lo establecido en la sentencia recaída en el Expediente 00020-2015-PI/TC, en virtud de la cual, la Contraloría General de la República no cuenta con facultades para sancionar en sede administrativa a los trabajadores públicos.
4. Se advierte, entonces, que ha operado la sustracción de la materia controvertida, pues la propia emplazada ha dispuesto que no tiene competencia material respecto de los presuntos hechos infractores que involucran a la demandante; sin embargo, resulta importante que, en virtud de lo previsto en el artículo 1 del Nuevo Código Procesal Constitucional, se emita un pronunciamiento de fondo con la finalidad de evitar que la emplazada vuelva a incurrir en las acciones que motivaron la interposición de la presente demanda, pues las mismas pueden volver a repetirse en los procedimientos administrativos que son de conocimiento de la Contraloría General de la República.
5. Si bien las instancias precedentes rechazaron liminarmente la demanda, el Tribunal Constitucional considera pertinente emitir pronunciamiento de fondo, toda vez que, en autos, aparecen los elementos necesarios para ello, más aún si la entidad demandada ha sido notificada con el concesorio del recurso de apelación (fojas 352 y 353), la Procuraduría de la Contraloría General de la República se ha apersonado al proceso (fojas 358); informó oralmente en la vista de la causa de fecha 8 de junio de 2021, programada por el *Ad quem* (fojas 375) e informó también en la audiencia pública realizada por el Tribunal Constitucional el 21 de septiembre de 2022. En tal sentido, el derecho de defensa de la emplazada se encuentra garantizado y, además, las formalidades del proceso de amparo no pueden justificar la falta de solución del problema jurídico planteado, lo que resulta plenamente congruente con la idea de anteponer los fines de todo proceso constitucional a las exigencias de tipo procedimental o formal.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02721-2021-PA/TC
LIMA
FIORELLA GIANNINA MOLINELLI
ARISTONDO

Análisis del caso concreto

Sobre la vulneración de la garantía de la cosa decidida

6. Conviene precisar que, según el artículo 51 de la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, el procedimiento para sancionar responsabilidades administrativas funcionales está constituido por dos instancias.

“La primera instancia, a cargo de la Contraloría General, está constituida por un órgano instructor y un órgano sancionador. (...). El órgano instructor lleva a cabo las investigaciones y propone la determinación de las infracciones y las sanciones ante el órgano sancionador. Este último, mediante resolución motivada, impondrá o desestimará las sanciones propuestas.

La segunda instancia, a cargo del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas, resuelve las apelaciones contra las decisiones del órgano sancionador”.

7. Así, en el caso de autos, en el punto II (Antecedentes) de la cuestionada Resolución 0252-2018-CG/TSRA-SALA 1, de fecha 27 de diciembre de 2018 (fojas 6 y 7), expedida por el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas de la CGR, se advierte:
 - Mediante Resolución 001-2017-CG/INS, de fecha 5 de enero de 2018, el Órgano Instructor Sede Central de la CGR instauró procedimiento administrativo sancionador (PAS), en contra de Fiorella Giannina Molinelli Aristondo, Yaco Paul Rosas Romero, Nancy Zedano Martínez, Gianina Alejandra Beoutis Manrique, Hernán Omar Muñoz Valdivia, Yanina Lariza Hilario Solís, Jonathan Nazareno De la Cruz Medina, Camilo Carrillo Purín, César Antonio Balbuena Vela y Alfredo Juan Carlos Dammert Lira, por la presunta comisión de las infracciones previstas en los literales a) y b) del Art 46 de la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la CGR, modificada por la Ley 296221.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02721-2021-PA/TC
LIMA
FIORELLA GIANNINA MOLINELLI
ARISTONDO

- Presentados los descargos de los aludidos administrados; así como, sobre la base de las conclusiones del Informe de Pronunciamiento 001-2018-CG/INS, el Órgano Instructor Sede Central - 1 expidió la Resolución 005-2018-CG/INS, que resolvió declarar la inexistencia de infracción por responsabilidad administrativa funcional de Fiorella Giannina Molinelli Aristondo, César Antonio Balbuena Vela, Alfredo Juan Carlos Dammert Lira, Yaco Paul Rosas Romero, Camilo Carrillo Purín y Gianina Alejandra Beoutis Manrique.
 - Seguidamente, el Órgano Sancionador 1, mediante Resolución 001-799-2018-CG/SAN1, de fecha 15 de octubre de 2018, impuso sanción de suspensión temporal en el ejercicio de sus funciones a Yaco Paul Rosas Romero, Nancy Zedano Martínez, Yanina Lariza Hilario Solís, Jonathan Nazareno De la Cruz Medina, Hernán Omar Muñoz Valdivia y Gianina Alejandra Beoutis Manrique. En consecuencia, se declaró la inexistencia de infracción de Fiorella Giannina Molinelli Aristondo, Camilo Carrillo Purín, César Antonio Balbuena Vela y Alfredo Juan Carlos Dammert Lira.
8. En resumen, la inexistencia de infracción declarada por el órgano instructor, respecto a Fiorella Giannina Molinelli Aristondo, fue acogida por el Órgano Sancionador 1, por lo que, la Resolución 001-799-2018-CG/SAN1, de fecha 15 de octubre de 2018, culmina la primera instancia administrativa y al haber sido favorable a la recurrente, no fue apelada por la misma, adquiriendo la calidad de cosa decidida. Prueba de ello es que la cuestionada Resolución 0252-2018-CG/TSRA-SALA 1 (resolución de segunda instancia) expresa en su punto I (vistos) que los escritos de apelación son presentados por Nancy Zedano Martínez, Yanina Lariza Hilario Solís, Jonathan Nazareno De la Cruz Medina, Yaco Paul Rosas Romero, Hernán Omar Muñoz Valdivia y Gianina Alejandra Beoutis Manrique contra la Resolución 001-799-2018-CG/SAN1 (fojas 5).
9. En tal sentido, la Resolución 001-799-2018-CG/SAN1, de fecha 15 de octubre de 2018, al haber quedado consentida adquirió la calidad de cosa decidida, por lo que, el extremo de la inexistencia de infracción de doña Fiorella Giannina Molinelli Aristondo no podía ser revisado



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02721-2021-PA/TC
LIMA
FIORELLA GIANNINA MOLINELLI
ARISTONDO

por el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas de la CGR y mucho menos declarar la nulidad de dicho extremo. Así, la Resolución 0252-2018-CG/TSRA-SALA 1, al declarar la nulidad total de la Resolución 001-799-2018-CG/SAN1 vulnera el principio de cosa decidida de la demandante que obtuvo un pronunciamiento favorable en primera instancia administrativa. Este Tribunal Constitucional no puede ser indiferente a este tipo de actos lesivos, pues “el principio de cosa decidida forma parte del derecho fundamental al debido proceso en sede administrativa, por lo que, frente a su transgresión o amenaza, necesariamente se impone el otorgamiento de la tutela constitucional correspondiente” (*cfr.* sentencia emitida en el Expediente 02725-2008-PHC/TC, FJ 16).

Sobre la vulneración al principio de congruencia

10. Este Tribunal Constitucional ha señalado que el principio de congruencia es uno que rige la actividad procesal, y obliga al órgano jurisdiccional a pronunciarse sobre las pretensiones postuladas por los justiciables (sentencia emitida en el Expediente 01300-2002-HC/TC, FJ 27). Dicho principio garantiza que el juzgador resuelva cada caso concreto sin omitir, alterar o exceder las pretensiones formuladas por las partes (sentencia recaída en el Expediente 07022-2006-PA/TC, FJ 9).
11. La recurrente alega la vulneración a su derecho fundamental al debido proceso, en su manifestación de congruencia, toda vez que mediante Resolución 0252-2018-CG/TSRA-SALA 1 –que declaró la nulidad de la Resolución 005-2018-CG/INS que declaraba la inexistencia de infracción por responsabilidad administrativa de la amparista y archivó el proceso– se ha emitido un fallo *extra petita*.
12. Al respecto, se debe precisar que la Resolución 0252-2018-CG/TSRA-SALA 1, emitido por el órgano sancionador, constituye la resolución de segunda instancia administrativa emitida en razón de la apelación formulada por Nancy Zedano Martínez, Yanina Lariza Hilario Solís, Jonathan Nazareno De la Cruz Medina, Yaco Paul Rosas Romero, Hernán Omar Muñoz Valdivia y Gianina Alejandra Beoutis Manrique contra la Resolución 001-799-2018-CG/SAN1, que los sancionaba y declaraba, además, la inexistencia de infracción de Fiorella Giannina



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02721-2021-PA/TC
LIMA
FIORELLA GIANNINA MOLINELLI
ARISTONDO

Molinelli Aristondo (quien no apeló dicha resolución por favorecerla). De este modo, la amparista no ha visto afectado el principio de congruencia pues no planteó recurso de apelación que contenga alguna pretensión a ser resuelta por el órgano superior, es decir, no existe incongruencia entre lo peticionado y lo resuelto porque sencillamente la recurrente no realizó petición alguna al Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas de la CGR.

Sobre la prohibición del *reformatio in peius*

13. Respecto de la prohibición de *reformatio in peius*, este Tribunal (*cf.* sentencia recaída en el Expediente 00553-2005-HC/TC, FJ 3) ha señalado:

(...) la interdicción de la *reformatio in peius* o ‘reforma peyorativa de la pena’ es una garantía del debido proceso implícita en nuestro texto constitucional, la cual se relaciona con los derechos de defensa y de interponer recursos impugnatorios. De acuerdo con dicha garantía, el órgano jurisdiccional que conoce de un proceso en segunda instancia no puede empeorar la situación del recurrente en caso de que *solo este* hubiese recurrido la resolución emitida en primera instancia.

14. Dicho principio también ha sido recogido en el Reglamento de la Contraloría General de la República, aprobado mediante Resolución de Contraloría 100-2018-CG:

17. Prohibición de *reformatio in peius*. En caso el administrado sancionado apele la sanción impuesta, la resolución de la apelación no puede imponerle sanciones más graves.

15. En orden de lo detallado, para este Tribunal Constitucional la Resolución 001-799-2018-CG/SAN1 tiene carácter de *cosa decidida* respecto de Fiorella Giannina Molinelli Aristondo, pues no interpuso recurso de apelación contra dicha resolución, razón por la cual, bajo ninguna circunstancia, en el extremo de la demandante, cabía la posibilidad de desvirtuar su validez por parte de la instancia administrativa superior. Sostener lo contrario significaría afirmar que los extremos de una resolución administrativa que han obtenido el carácter de *cosa decidida* son susceptibles de ser anulados o reformados en sede administrativa, a pesar no haber sido impugnados.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02721-2021-PA/TC
LIMA
FIORELLA GIANNINA MOLINELLI
ARISTONDO

16. Así las cosas, la nulidad del extremo favorable a la demandante que constituye cosa decidida administrativa, no implica una reforma peyorativa, pues, para que ello suceda, doña Fiorella Giannina Molinelli Aristondo debió haber apelado, previamente, la resolución de primera instancia administrativa, lo cual no ha ocurrido, es decir, no se puede reformar algo que no ha sido impugnado.

Sobre la vulneración al principio de ne bis in ídem

17. Por otro lado, se debe señalar que la parte demandante -mediante escrito presentado el 21 de setiembre de 2022- puso en conocimiento de este Tribunal el procedimiento administrativo disciplinario recaído en el Expediente 672-2019, seguido en su contra por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el cual ha culminado en primera instancia administrativa con la emisión de la Resolución Ministerial 124-2022-MTC/01, de fecha 23 de febrero de 2022, que impone a la recurrente una sanción de suspensión sin goce de haber por 12 (doce) meses. Al respecto, es de advertir que el referido procedimiento disciplinario administrativo tiene como antecedente el Informe de Auditoría 265-2017-CG/MPROY-AC (remitido por el Contralor General de la República al Ministro de Transportes y Comunicaciones), el cual refleja los hechos y actos advertidos producto de la auditoría mas no atribuye responsabilidad alguna a los involucrados.
18. Corresponde recordar que el principio *ne bis in ídem*, en su dimensión material, expresa la imposibilidad de que recaigan dos (02) sanciones sobre el mismo sujeto por una misma infracción; y en su dimensión procesal, que un mismo hecho no pueda ser objeto de dos procesos distintos o, si se quiere, que se inicien dos (02) procesos con el mismo objeto.
19. La amparista fue absuelta de responsabilidad mediante Resolución 001-799-2018-CG/SAN1, emitido por el Órgano Instructor 1 de la Contraloría General de la República, la misma que -como hemos señalado- no fue cuestionada y, por ende, constituye cosa decidida. Sin embargo, mediante Resolución Ministerial 124-2022-MTC/01, de fecha 23 de febrero de 2022, recaído en el Expediente 672-2019, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, quien no forma parte del



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02721-2021-PA/TC
LIMA
FIORELLA GIANNINA MOLINELLI
ARISTONDO

presente proceso, impuso sanción de suspensión sin goce de haber por 12 meses a la recurrente. Así, no se advierte la vulneración del principio de *ne bis in idem* por cuanto estamos ante dos procedimientos administrativos diferentes, llevados a cabo por órganos distintos (Contraloría General de la República y Ministerio de Transportes y Comunicaciones), los cuales poseen potestades diferenciadas, es decir, una cosa es la responsabilidad frente al sistema de control y otra frente a su empleador. Y si, en todo caso, la recurrente consideraba que la referida Resolución Ministerial 124-2022-MTC/01 lesionaba alguno de sus derechos, tenía expedito su derecho para cuestionarlo ante el órgano correspondiente, tal como se advierte de su parte resolutive: “Notificar la presente Resolución Ministerial a la entonces funcionaria FIORELLA GIANNINA MOLINELLI ARISTONDO, a fin de que (...) haga valer su derecho a interponer recurso administrativo de reconsideración o apelación (...)”.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú, y con la participación del magistrado Morales Saravia, en reemplazo del magistrado Ferrero Costa, conforme al acuerdo de Pleno de fecha 20 de diciembre de 2022.

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** en parte la demanda, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 1 del Nuevo Código Procesal Constitucional, por vulneración a la garantía de la cosa decidida.
2. En consecuencia, **NULA** la Resolución 0252-2018-CG/TSRA-SALA 1, de fecha 27 de diciembre de 2018 (Expediente 799-2017-CG/INSS), expedida por la Sala 1 del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas de la CGR, en el extremo que declara nula la Resolución 001-799-2018-CG/SAN1, emitido por el Órgano Instructor 1 de la Contraloría General de la República, en el extremo que, a su vez, declaró la inexistencia de infracción de Fiorella Giannina Molinelli Aristondo, el cual ostenta la calidad de cosa decidida. **ORDENAR** el archivo definitivo del procedimiento administrativo sancionador iniciado en contra de la demandante por parte de la Contraloría General de la República.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02721-2021-PA/TC
LIMA
FIORELLA GIANNINA MOLINELLI
ARISTONDO

3. **ORDENAR** al Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas de la Contraloría General de la República a no volver a incurrir en las acciones que motivaron la interposición de la presente demanda.
4. Declarar **INFUNDADA** lo demás que contiene.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**GUTIÉRREZ TICSE
MORALES SARAVIA
DOMÍNGUEZ HARO**

PONENTE DOMÍNGUEZ HARO