



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00605-2023-PA/TC
ICA
PERCY SAMIR PALOMINO
CRUZ

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 14 días del mes de junio de 2024, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Pacheco Zerga, Monteagudo Valdez y Hernández Chávez pronuncia la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Percy Samir Palomino Cruz contra la Resolución 12¹, de fecha 25 de noviembre de 2022, emitida por la Sala Civil – Sede Central de la Corte Superior de Justicia de Ica, que declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Demanda

Con fecha 1 de julio de 2022, don Percy Samir Palomino Cruz interpuso demanda de amparo² contra la Fiscalía Suprema de Control Interno del Ministerio Público y la Oficina Desconcentrada de Control Interno del Distrito Fiscal de Ica. Solicitó que se declaren nulas y se dejen sin efecto las siguientes resoluciones: a) La Resolución 619-2022-MP-FN-FSCI, de fecha 18 de abril de 2022, emitida por la Fiscalía Suprema de Control Interno del Ministerio Público, que declaró infundado su recurso de apelación y confirmó la sanción de suspensión; y b) la Resolución Final 217-2021-ODCI-ICA, de fecha 6 de setiembre de 2021, emitida por la Oficina Desconcentrada de Control Interno del Distrito Fiscal de Ica que sancionó con suspensión de 4 meses al recurrente. Asimismo, solicitó que se declare nulo el procedimiento administrativo disciplinario recaído en el Caso 336-2018-ODCI-ICA, y se emita nueva resolución de calificación de oficio de las presuntas infracciones administrativas disciplinarias. Por otra parte, requirió que se ordene su continuidad laboral en el cargo de fiscal superior provisional de la Segunda Fiscalía Superior Penal Transitoria de Chincha con sede Ica y se le retenga su cargo original de fiscal provincial titular de la Fiscalía Provincial Corporativa Especializada Contra la Criminalidad Organizada del Distrito Fiscal de Ica; y

¹ Cfr. Foja 7568, tomo XX

² Cfr. Foja 7253, tomo XX



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00605-2023-PA/TC
ICA
PERCY SAMIR PALOMINO
CRUZ

que se anule y se deje sin efecto la sanción administrativa de suspensión impuesta y su inscripción.

Alegó la vulneración de sus derechos al trabajo, a los alimentos, a la independencia fiscal, a la tutela judicial efectiva, al debido proceso, a la debida motivación, a la pluralidad de instancia, al derecho de defensa y a los principios de legalidad, de proporcionalidad y razonabilidad.

Sostuvo que, con fecha 23 de julio de 2018, se emitió la Resolución 01-2018-ODCI-ICA³, en el marco del Caso 336-2018, y se dispuso el inicio de indagación preliminar en su contra por infracción administrativa imputándole hechos con determinada calificación jurídica; afirmó que se ha vulnerado el principio de legalidad porque con la Resolución 02-2018-ODCI-ICA⁴, de fecha 16 de agosto de 2018, se decidió variar la imputación y la calificación legal atribuida en el inicio; por lo que interpuso nulidad contra las resoluciones que variaron la calificación, pero fue rechazada por improcedente. Agregó que la ampliación de la investigación solo puede efectuarse por el plazo de 30 días; sin embargo y de manera indebida, hubo sucesivas ampliaciones en la indagación preliminar que se dieron hasta en tres oportunidades mediante la Resolución 6, de fecha 26 de setiembre de 2018⁵; la Resolución 11, de fecha 15 de octubre del 2018⁶; y la Resolución 14, de fecha 22 de noviembre de 2018⁷. Refirió que también interpuso nulidad contra diversas resoluciones de ampliación, pues desconocía cuál era la conducta infringida y cómo el órgano instructor la había encuadrado con la calificación legal atribuida, no obstante, esta fue rechazada.

Mediante el Informe 43-2018-CIP-ODCI-DFICA-MPFN, de fecha 13 de diciembre de 2018⁸, se opinó abrir procedimiento disciplinario, sin resguardar los derechos y garantías constitucionales, como el debido procedimiento administrativo y, pese a ello, se decidió abrir procedimiento administrativo mediante Resolución 16-2018-ODCI-ICA, de fecha 28 de diciembre de 2018⁹, con la cual se le ha imputado hechos distintos a los mencionados en la

³ Cfr. Foja 3, tomo I

⁴ Cfr. Foja 8, tomo I

⁵ Cfr. Foja 13, tomo I

⁶ Cfr. Foja 19, tomo I

⁷ Cfr. Foja 23, tomo I

⁸ Cfr. Foja 25, tomo I

⁹ Cfr. Foja 44, tomo I



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00605-2023-PA/TC
ICA
PERCY SAMIR PALOMINO
CRUZ

investigación preliminar, confundiendo la celeridad procesal con la negligencia, refiere así, que le corresponde la imputación de negligencia, como falta leve, y no la calificación que las resoluciones han indicado, agregando que la demora en su actuación fiscal se debió a que la Policía Nacional no realizó las diligencias que le correspondía. Luego de ello, se le impuso la sanción de suspensión de 5 meses, mediante Resolución Final 49-2019-MP-FN-ODCI-ICA, de fecha 10 de mayo de 2019¹⁰; sin embargo, a través de la Resolución 1286-2019-MP-FN-FSCI, de fecha 6 de noviembre de 2019¹¹, se declaró nula dicha sanción y se retrotrajo el procedimiento hasta la resolución de inicio de procedimiento disciplinario, afirma que todo ello no es sino la acreditación de violación al debido procedimiento. Agregó que los referidos hechos han violentado el principio de legalidad respecto a la imputación necesaria y el plazo legal establecido para realizar la investigación en sede administrativa (30 días según el artículo 34 del ROF de la Fiscalía Suprema de Control Interno del Ministerio Público).

Por otro lado, señaló que mediante Resolución 01-2020-JEFATURA-ODCI-ICA, de fecha 13 de noviembre de 2020¹², se volvió a abrir procedimiento disciplinario en su contra y nuevamente se le imputó hechos genéricos y distintos a los que fueron materia de investigación preliminar, tales como que: i) permitió que vencieran los plazos de prisión y prolongación de prisión en el caso 16-2015; ii) no realizó una estrategia de investigación adecuada; iii) no organizó su tiempo al cumplimiento de los fines de la prisión preventiva; iv) no ordenó de manera célere la práctica de diligencias necesarias; v) no actuó proactivamente en coordinación con la Policía Nacional, actuaciones para el traslado de equipos para análisis, pericias, análisis de acervo documentario incautado y cruce de información; y vi) emitir disposición luego de 10 meses y 21 días; en ese sentido, señaló que estos supuestos de hecho no forman parte de ninguna falta prevista en la Ley de la Carrera Fiscal e indebidamente se les circunscribe al inciso 13, del artículo 47 de la citada ley que señala: "Incurrir en acto u omisión que, sin ser delito, comprometa gravemente los deberes del cargo". El recurrente aduce que, en esta nueva etapa del procedimiento, tampoco le corresponde la calificación jurídica de omisión, sino la de negligencia que está considerada como falta leve por incumplimiento de deber. También aseveró que, al emitirse la sanción no se tuvo en cuenta la complejidad del caso fiscal, la pluralidad de imputados, las

¹⁰ Cfr. Foja 187, tomo I

¹¹ Cfr. Foja 280, tomo I

¹² Cfr. Foja 309, tomo I



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00605-2023-PA/TC
ICA
PERCY SAMIR PALOMINO
CRUZ

actuaciones de los abogados, la falta de personal, materiales y logística, la carga laboral que lleva su despacho, la ejecución de pericias y diligencias practicadas por la PNP, levantamiento del secreto de las comunicaciones y allanamiento de inmuebles, los cuales constituyen supuestos de caso fortuito o fuerza mayor, por lo que los retrasos no le deben resultar imputables. Agregó que con la Resolución 619-2019-MP-FN-FSCI y la Resolución Final 217-2021-ODCI-ICA fue sancionado con suspensión por 4 meses, pero que estas han vulnerado el derecho de motivación.

Por otra parte, indicó que se ha vulnerado su derecho al juez natural porque fue sancionado por una fiscal adjunta titular provincial, pero promovida transitoriamente como fiscal adjunta superior provisional trasladada de Áncash a Ica, lo que contradice el debido procedimiento ya que él tiene la calidad de fiscal provincial titular, considerando que ha sido sancionado por una fiscal de nivel inferior. Finalmente, argumentó que el órgano de control interno del Ministerio Público tenía dos años para iniciar investigación disciplinaria; de manera que el plazo de inició de su cómputo desde la Resolución 01-2018-ODCI-ICA, de fecha 23 de julio de 2018, emitida en el Caso 336-2018, que dispuso iniciar la indagación preliminar hasta la emisión de la nueva Resolución de Apertura de Procedimiento Administrativo Disciplinario 01-2020-JEFATURA-ODCI-ICA, de fecha 13 de noviembre de 2020, fecha en la cual el referido plazo de dos años ya había transcurrido en exceso, más aún cuando la resolución de sanción es de fecha 6 de setiembre de 2021 (2 años, 8 meses y 8 días), como lo recoge el artículo 60 de la Ley de la Carrera Fiscal (artículo aplicable al procedimiento), ya que desde la disposición de inicio de diligencias preliminares hasta la última emisión de la resolución de apertura de procedimiento disciplinario transcurrieron 2 años, 4 meses y 20 días.

Admisión a trámite

Mediante Resolución 1, de fecha 8 de julio de 2022¹³, el Primer Juzgado Civil – Sede Central de la Corte Superior de Justicia de Ica, admitió a trámite la demanda.

Contestación

Con fecha 12 de agosto de 2022¹⁴, la fiscal adjunta superior provisional

¹³ Cfr. Foja 7335, tomo XX

¹⁴ Cfr. Foja 7345, tomo XX



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00605-2023-PA/TC
ICA
PERCY SAMIR PALOMINO
CRUZ

de la Oficina Desconcentrada de Control Interno, doña Kelly Lizbet Quisiverde Pizarro, se apersonó al proceso y contestó la demanda solicitando sea declarada infundada. Indicó que el órgano encargado de la investigación preliminar es la Comisión de Investigación Preliminar en Procedimientos Disciplinarios que se encarga de las indagaciones preliminares y culmina su actuación con un informe de opinión. Agregó que la Oficina Desconcentrada de Control Interno (ODCI) está a cargo de una fiscal superior y una fiscal adjunta superior, y tiene a su cargo el procedimiento disciplinario, que se inicia con la resolución de apertura y concluye con resolución de sanción o no. Sostuvo que en el caso de autos hubo una investigación preliminar, resolución de inicio y de sanción, Resolución 49-2019-MP-FN-ODCI-ICA, de fecha 10 de mayo de 2019, que fue apelada y luego anulada con Resolución 1286-2019-MP-FN-ODCI-ICA, que dispuso retrotraer el procedimiento hasta la emisión de una nueva resolución de inicio. Agregó que cumpliendo el mandato superior se emitió y notificó la nueva resolución de inicio, sobre la cual el recurrente hizo sus descargos y se desarrolló el procedimiento hasta la emisión de la Resolución Final 217-2021-ODCI-ICA que sancionó al demandante con 4 meses de suspensión. Afirmó que esta resolución fue apelada, pero, denegada con Resolución 619-2019-MP-FN-FSCI.

Expresó que, no es cierto que los hechos y la tipificación, hechos en la investigación preliminar sean distintos a los contenidos en la resolución de inicio y en la de sanción. En consecuencia, el objeto de imputación que se le atribuye al recurrente no varió, sino que, por disposición de la Fiscalía Suprema de Control y del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, se precisó las circunstancias que rodeaban al hecho concreto (permitir el vencimiento del plazo de 36 meses para culminar la investigación 16-2015 a su cargo) como son que el recurrente tuvo falencias en la estrategia, no organizó su tiempo al cumplimiento de los fines de la prisión preventiva, no fue celerante al ordenar la práctica de diligencias y no tuvo una actuación proactiva, de manera que la Resolución 01-2020-JEFATURA-ODCI-ICA, de fecha 13 de noviembre de 2020, no imputa hechos distintos, sino describe las acciones por las cuales se considera que la actuación del fiscal fue una que afectó gravemente sus deberes funcionales; entonces, la resolución precisa la presunta infracción administrativa y la posible sanción a imponerse. Agregó que no se vulneró el derecho de defensa, en tanto el demandante formuló descargos e hizo uso de los medios impugnatorios en respuesta a la calificación legal; además, durante todo el procedimiento disciplinario no solicitó se atenúe su responsabilidad, sino que negó los hechos atribuidos. Finalmente, precisó que, no se vulneró el derecho al juez natural, en la medida en que la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00605-2023-PA/TC
ICA
PERCY SAMIR PALOMINO
CRUZ

demandada intervino como fiscal adjunta superior encargada de la ODCI-ICA, en virtud de la Resolución de Presidencia 001386-2021-MP-FN-PJFSICA, de fecha 3 de septiembre de 2021¹⁵.

La Procuraduría Pública del Ministerio Público, mediante escrito de fecha 15 de agosto de 2022¹⁶, se apersonó al proceso, dedujo la excepción de incompetencia por razón de la materia y contestó la demanda solicitando que sea declarada infundada o improcedente. Refirió que en el procedimiento administrativo existió una investigación preliminar, una resolución de inicio y una de sanción que, en su caso, el accionante impugnó mediante apelación, y fue el órgano superior, la Fiscalía Suprema de Control Interno del Ministerio Público, quien emitió pronunciamiento desestimándolo por infundado. Reiteró que el procedimiento se desarrolló respetando los derechos del recurrente, debido a que no se incurrió en ninguna causal de nulidad y, en todo caso, corresponde la vía del proceso contencioso administrativo para el cuestionamiento de las resoluciones administrativas.

Resolución de primer grado

Mediante Resolución 5, de fecha 2 de setiembre de 2022¹⁷, el Primer Juzgado Civil – Sede Central de Ica, declaró infundada la excepción propuesta y saneado el proceso. Asimismo, a través de la Resolución 6, de fecha 2 de setiembre de 2022¹⁸, declaró infundada la demanda de amparo. Tras considerar que se ha respetado el debido procedimiento administrativo, puesto que el recurrente ha expuesto sus argumentos (informe de descargo), ofrecido sus pruebas e impugnado el acto administrativo de primera instancia. A razón de ello, la sanción está debidamente motivada y acorde con los parámetros de la Ley de la Carrera Fiscal.

Resolución de segundo grado

La Sala Superior revisora, mediante Resolución 12, de fecha 25 de noviembre de 2022¹⁹, confirmó la apelada determinando que el órgano de control estaba dentro del plazo legal para abrir procedimiento administrativo

¹⁵ Cfr. Foja 7343, tomo XX

¹⁶ Cfr. Foja 7391, tomo XX

¹⁷ Cfr. Foja 7445, tomo XX

¹⁸ Cfr. Foja 7452, tomo XX

¹⁹ Cfr. Foja 7568, tomo XX



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00605-2023-PA/TC
ICA
PERCY SAMIR PALOMINO
CRUZ

disciplinario. Además, se respetó el principio de legalidad propio de la potestad sancionadora, conforme al cual solo por norma con rango de ley se otorga a las entidades la facultad de imponer sanciones y, en el presente caso, la norma legal recae en la Ley 30483 y el ROF de la Fiscalía Suprema de Control Interno del Ministerio Público. Asimismo, no se vulneró el principio de tipicidad, en tanto la infracción (el incumplimiento de deberes), estaba prevista de manera expresa en el artículo 33, incisos 1 y 9 de la Ley 30483, cuya inobservancia constituye falta muy grave según el artículo 47, inciso 13 de la referida ley. Por todo ello, no se ha acreditado la vulneración de los derechos invocados.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. En el caso de autos, el recurrente solicitó que se declare nula y se deje sin efecto la Resolución Final 217-2021-ODCI-ICA, de fecha 6 de setiembre de 2021, que sancionó con suspensión de 4 meses al recurrente y la Resolución 619-2022-MP-FN-FSCI, de fecha 18 de abril de 2022, que declaró infundado su recurso de apelación y confirmó la sanción de suspensión.

Asimismo, solicitó la nulidad del procedimiento administrativo disciplinario recaído en el Caso 336-2018-ODCI-ICA. En consecuencia, se emita nueva resolución de calificación de oficio de las presuntas infracciones administrativas disciplinarias; se ordene su continuidad laboral en el cargo de fiscal superior provisional de la Segunda Fiscalía Superior Penal Transitoria de Chíncha con sede Ica y se le retenga su cargo original de fiscal provincial titular de la Fiscalía Provincial Corporativa Especializada Contra la Criminalidad Organizada del Distrito Fiscal de Ica; y se anule y se deje sin efecto la sanción administrativa de suspensión impuesta y su inscripción.

Procedencia de la demanda

2. Esta Sala del Tribunal Constitucional considera que en el presente caso debe evaluarse si lo pretendido en la demanda será dilucidado en una vía diferente de la constitucional, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7.2 del Nuevo Código Procesal Constitucional.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00605-2023-PA/TC
ICA
PERCY SAMIR PALOMINO
CRUZ

3. De conformidad con lo establecido en la sentencia emitida en el Expediente 02383-2013-PA/TC, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 22 de julio de 2015, este Tribunal estableció en el fundamento 15, con carácter de precedente, que una vía ordinaria será “igualmente satisfactoria” como la vía del proceso constitucional de amparo si en un caso concreto se demuestra, de manera copulativa, el cumplimiento de los siguientes elementos: i) que la estructura del proceso es idónea para la tutela del derecho; ii) que la resolución que se fuera a emitir pueda brindar tutela adecuada; iii) que no existe riesgo de que se produzca irreparabilidad; y iv) que no existe necesidad de una tutela urgente derivada de la relevancia del derecho o de la gravedad de las consecuencias.
4. En casos anteriores²⁰ esta Sala señaló que, tratándose de demandas contra procesos administrativos, emitidos en el ámbito disciplinario laboral dentro del ejercicio de las funciones de los fiscales, debe también aplicarse lo estipulado en el precedente vinculante antes mencionado. Así, desde una perspectiva objetiva, tenemos que el proceso contencioso-administrativo cuenta con una estructura idónea para acoger la pretensión de la parte demandante y darle tutela adecuada, pues lo que se cuestiona son presuntas irregularidades ocurridas en los procesos de investigación llevados a cabo por la parte demandada por supuestas inconductas funcionales iniciadas en su contra en su condición de fiscal, pues presuntamente habría incurrido en omisión funcional. Lo cual motivó la emisión de las resoluciones administrativas que dispusieron su suspensión por un periodo de cuatro meses como fiscal superior provisional de la Segunda Fiscalía Superior Penal Transitoria de Chincha con sede Ica. Por todo ello, el proceso contencioso-administrativo se constituye en una vía adecuada respecto del amparo, donde puede resolverse el caso *iusfundamental* propuesto por el actor.
5. Por otro lado, atendiendo a una perspectiva subjetiva, en el caso de autos no se ha acreditado un riesgo de irreparabilidad del derecho invocado en caso de que se transite por la vía ordinaria, debido a que concluida la suspensión podrá seguir laborando en su cargo original. De igual manera, tampoco se verifica la necesidad de tutela urgente derivada de la relevancia del derecho en cuestión o de la gravedad del daño que podría ocurrir, en la medida en que los procesos contencioso-administrativos

²⁰ Expediente 04524-2022-PA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00605-2023-PA/TC
ICA
PERCY SAMIR PALOMINO
CRUZ

cuentan con plazos céleres y adecuados al derecho que se pretende resguardar. Además, dejan abierta la posibilidad de hacer uso de las medidas cautelares pertinentes a fin de garantizar la eficacia de la ejecución de la sentencia. Por tanto, corresponde la aplicación de la causal de improcedencia, establecida en el artículo 7.2 del Nuevo Código Procesal Constitucional.

6. Sin perjuicio de ello, pueden existir supuestos en donde se evidencia la imposibilidad de acudir a la vía ordinaria o la violación grave de un derecho fundamental, situación que no ha ocurrido en el caso concreto. Ello podría ocurrir, por ejemplo, cuando se impidió el ejercicio del derecho a presentar los medios impugnatorios que considere pertinentes; en estos casos la vía constitucional se encuentra habilitada.
7. De otro lado, si bien la sentencia emitida en el Expediente 02383-2013-PA, establece reglas procesales en sus fundamentos 18 a 20, es necesario precisar que dichas reglas son aplicables solo a los casos que se encontraban en trámite cuando la precitada sentencia fue publicada en el diario oficial *El peruano* (22 de julio de 2015). En el caso de autos no se presenta dicho supuesto porque la demanda se interpuso el 1 de julio de 2022.

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

HA RESUELTO

Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda de amparo.

Publíquese y notifíquese.

SS.

PACHECO ZERGA
MONTEAGUDO VALDEZ
HERNÁNDEZ CHÁVEZ

PONENTE MONTEAGUDO VALDEZ