



EXP. N.º 02562-2022-PHC/TC
CAJAMARCA
CÉSAR ENRIQUE RODAS BECERRA
REPRESENTADO POR MIMIA LELIZ
DÍAZ FERNÁNDEZ

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 5 días del mes de febrero de 2025, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Pacheco Zerga, Hernández Chávez con su fundamento de voto que se agrega y Monteagudo Valdez con su fundamento de voto que se agrega, emite la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.



ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Percy Edwin Vásquez Correa abogado de doña Mimia Leliz Díaz Fernández a favor de don César Enrique Rodas Becerra contra la resolución¹, de fecha 25 de abril de 2022, expedida por la Primera Sala Penal de Apelaciones Permanente de Cajamarca, con adición de funciones de Sala Penal Liquidadora, de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca, que declaró infundada la demanda de *habeas corpus* de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 12 de octubre de 2021, doña Mimia Leliz Díaz Fernández interpuso demanda de *habeas corpus* a favor de don César Enrique Rodas Becerra² contra el presidente de la Comisión de Gracias Presidenciales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Invocó los derechos a la libertad personal, a la motivación de las resoluciones y a la vida.

El recurrente solicitó que se declare la nulidad de la Constancia de notificación de pronunciamientos de la Comisión de Gracias Presidenciales³ y se otorgue el indulto humanitario al favorecido, en la ejecución de sentencia que cumple como autor del delito de actos contra el pudor de dos menores de edad (Expediente 00463-2017-3-0601-JR-PE-04).

Alegó que la situación de salud del favorecido está dentro de los alcances del Decreto Supremo 004-2020-JUS (D.S. 004-2020-JUS) y que se trata de un

¹ Foja 312

² Foja 39

³ Foja 35



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02562-2022-PHC/TC

CAJAMARCA

CÉSAR ENRIQUE RODAS BECERRA

REPRESENTADO POR MIMIA LELIZ

DÍAZ FERNÁNDEZ

paciente con necesidades multidisciplinarias, portador de enfermedades cardiovasculares crónicas degenerativas, diabetes, enfermedad renal crónica terminal en hemodiálisis y trombosis venosa; por lo que tiene que trasladarse en silla de ruedas y presenta anticoagulación.

Afirmó que el diagnóstico con el que cuenta le impide movilizarse por sí mismo dentro del penal de Huacariz donde está recluso, por lo que siempre requiere de una persona que lo ayude a moverse, a satisfacer sus necesidades mínimas y a trasladarse de un lugar a otro, así como para ser trasladado a la clínica para que reciba su tratamiento de hemodiálisis. Consideró que se encuentra dentro de los alcances del literal a) del artículo 2 del DS 004-2020-JUS por padecer de enfermedad crónica degenerativa en etapa avanzada y contar con 60 años de edad con riesgo de muerte por la presencia de la COVID-19.

Señaló que su derecho a la libertad ha sido vulnerado con la notificación de la constancia que indica que no cumple con los supuestos especiales contenidos en el DS 004-2020-JUS. Pues, como se puede apreciar de los documentos que se adjuntan, padece una enfermedad terminal (insuficiencia renal crónica) y es una persona vulnerable. Asimismo, adujo que se le ha amputado una de sus piernas y que debido a la COVID-19 se incrementa el riesgo de muerte por encontrarse en un penal donde no recibe un tratamiento adecuado.

Expresó que la demandada no ha emitido un acto administrativo debidamente argumentado, ya que dio a conocer su pronunciamiento mediante un cuadro donde se observa el número de expediente del beneficiario (12135-2020-PE) y se señala que no cumple con los supuestos especiales del artículo 2 del DS 004-2020-JUS, sin explicar las razones por las que el interno no cumple los requisitos.

El Tercer Juzgado de Investigación Preparatoria de Cajamarca, con fecha 19 de octubre de 2021⁴, declaró la improcedencia liminar de la demanda. Estima que el recurrente pretende obtener el indulto humanitario a través del proceso de *habeas corpus*. Estimó que el indulto es una facultad única y exclusiva del presidente de la república. En consecuencia, conforme a una interpretación sistemática de los artículos 1, 6 y 7, inciso 1 del Nuevo Código

⁴ Foja 49



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02562-2022-PHC/TC

CAJAMARCA

CÉSAR ENRIQUE RODAS BECERRA

REPRESENTADO POR MIMIA LELIZ

DÍAZ FERNÁNDEZ

Procesal Constitucional, los hechos y el petitorio de la demanda no están referidos en forma directa al contenido constitucionalmente protegido del derecho invocado. Agregó que el presidente de la Comisión de Gracias Presidenciales, bajo un análisis e interpretación sistemática del DS 004-2020-JUS y el Reglamento Interno de la Comisión de Gracias Presidenciales, aprobado mediante Resolución Ministerial 0162-2010-JUS, declaró que el beneficiario no cumple con los supuestos especiales señalados en dicha norma y deniega el pedido de indulto humanitario.

La Primera Sala Penal de Apelaciones, con adición de funciones de Sala Penal Liquidadora de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca, con fecha 23 de diciembre de 2021⁵, revocó la apelada y ordenó que el juez de primer grado del *habeas corpus* califique en forma debida y admita a trámite la demanda. Considera que, si bien el *a quo* indicó que la libertad del favorecido no estaría afectada, por cuanto existe una sentencia condenatoria confirmada, no valoró adecuadamente que la afectación aducida por la defensa del favorecido no se deriva de tal causa penal; sino de la constancia de notificación de pronunciamientos de la Comisión de Gracias Presidenciales, por la que se notificó la improcedencia de la solicitud de indulto por razones humanitarias, sin explicar las razones por las que se desestimó dicho pedido.

Señaló que la pretensión central del beneficiario es que se evalúe su grave estado de salud como sustento para que, conforme al artículo 2 del DS 004-2020-JUS, pueda ser pasible de calificar eventualmente para el indulto humanitario. Precisó que la constancia de notificación cuestionada carece de fundamentos que sustenten tal decisión, por lo que se debe amparar la pretensión impugnatoria.

El Tercer Juzgado de Investigación Preparatoria de Cajamarca, mediante la Resolución 8, de fecha 18 de enero de 2022, admitió a trámite la demanda⁶.

Realizada la investigación sumaria del *habeas corpus*, el procurador público del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos solicitó que la demanda sea desestimada. Señaló que el otorgamiento de un indulto no está reconocido como un derecho fundamental en la Constitución, sino como una atribución del presidente de la república, por lo que la demanda no debe ser tomada como un mecanismo procesal para obligar al presidente a otorgarlo.

⁵ Foja 124

⁶ Foja 139



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02562-2022-PHC/TC
CAJAMARCA
CÉSAR ENRIQUE RODAS BECERRA
REPRESENTADO POR MIMIA LELIZ
DÍAZ FERNÁNDEZ

Refiere que la Corte Interamericana de Derechos Humanos no exige que una denegatoria de indulto tenga que encontrarse motivada o que deba ser realizada por escrito ni mucho menos que la integridad de su motivación deba informarse por escrito al interesado.

Refirió que en el caso se ha cumplido con la normativa aplicable al evaluar el pedido de indulto humanitario del beneficiario y a comunicarle la decisión denegatoria, lo cual es reconocido en la demanda. Indicó que se adjuntó el Informe 1-2022-JUS/DGAC-DGP al presente descargo, informe que acreditó la debida actuación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos al evaluar el pedido de indulto formulado a favor del beneficiario.

Manifestó que en la Sesión Ordinaria 55, de fecha 15 de enero de 2021, se acordó declarar el archivo del Expediente 12135-2020-PE, pues los diagnósticos del favorecido no cumplían con lo establecido en los supuestos contemplados en el artículo 2 del DS 004-2020-JUS, norma con base en la cual se han evaluado 10377 expedientes de gracias presidenciales, de los cuales se ha notificado el resultado de 9393 archivados y 626 no recomendados. Preciso que la información contenida en la notificación remitida al Instituto Nacional Penitenciario (INPE) es esencial para que se conozca el sentido de la respuesta de la Comisión y se debe tener en cuenta que la Secretaría Técnica de la Comisión de Gracias Presidenciales cuenta con un canal de comunicación telefónica mediante el cual se brinda la información detallada del resultado de la evaluación de los expedientes de gracias presidenciales a todos los internos, familiares y abogados.

De otro lado, el presidente de la Comisión de Gracias Presidenciales, don Gilmar Vladimir Andía Zúñiga señaló que para la evaluación y calificación del Expediente 12135-2020-PE perteneciente al interno beneficiario, la comisión evaluó los documentos y los supuestos respectivamente señalados en los artículos 4.1 y 2 del DS 004-2020-JUS, así como los criterios de evaluación señalados en el artículo 35 y 30 de la Resolución Ministerial 0162-2010-JUS y la opinión del profesional médico de la Dirección de Gracias Presidenciales, quien mediante Informe 000015-2020-DGP, del 30 de diciembre de 2020, analizó lo señalado en el Informe Médico 02-AEVN-2020-INPE/17.141-MEDICINA-DPTO-SALUD, del 18 de noviembre de 2020.

Afirmó que en la Sesión Ordinaria 55, de fecha 15 de enero de 2021, se acordó declarar el archivo por improcedencia del expediente del interno Rodas



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02562-2022-PHC/TC
CAJAMARCA
CÉSAR ENRIQUE RODAS BECERRA
REPRESENTADO POR MIMIA LELIZ
DÍAZ FERNÁNDEZ

Becerra, porque los diagnósticos señalados en los documentos médicos que obran en dicho expediente no cumplen con lo establecido en los supuestos especiales del proceso especial de indulto por razones humanitarias del artículo 2 del DS 004-2020-JUS. Indicó que conforme al artículo 6 del mencionado decreto supremo, corresponde al INPE comunicar el resultado de la evaluación a cada uno de los internos.

Precisó que la presidencia no participa directamente del proceso de notificación y que la Secretaría Técnica de la Comisión de Gracias Presidenciales, ejercida por la Dirección de Gracias Presidenciales, la que realizó el procedimiento de calificación correspondiente y remitió el expediente del beneficiario con la documentación médica necesaria a la Comisión de Gracias Presidenciales para su evaluación, en mérito a las normas pertinentes. Asevera que mediante el Oficio 010-2021-JUS/CGP-P, de fecha 9 de febrero de 2021, remitido a la presidencia del Consejo Nacional Penitenciario, ha cumplido con notificar la información precisa y clara de la evaluación realizada por la Comisión para que se ponga en conocimiento del interno.

El Tercer Juzgado de Investigación Preparatoria de Cajamarca, con fecha 23 de febrero de 2022⁷, declaró infundada la demanda. Estimó que existen razones mínimas que llevaron a determinar la improcedencia del indulto humanitario del beneficiario tal como consta en el Informe 018-2021-JUS/DGAC-DGP y que la comisión determinó que el expediente del interno Rodas Becerra no estaba en ninguno de los supuestos especiales establecidos en el artículo 2 del DS 004-2020-JUS.

Afirmó que las razones que determinaron la improcedencia del indulto humanitario son de orden médico y que el profesional médico adscrito a la Comisión de Gracias Presidenciales consideró que las enfermedades que padece el interno favorecido no pueden subsumirse dentro de los supuestos especiales establecidos en la aludida norma; por lo que existen las razones mínimas necesarias que fundamentan la decisión de la Comisión. Preciso que no se puede utilizar un proceso de *habeas corpus* como remedio procesal para cuestionar un acto de notificación, debido a que no tiene relación directa con el contenido esencial de los derechos protegidos y que existen otras vías en la jurisdicción ordinaria o en sede administrativa para tal fin.

⁷ Foja 236



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02562-2022-PHC/TC

CAJAMARCA

CÉSAR ENRIQUE RODAS BECERRA

REPRESENTADO POR MIMIA LELIZ

DÍAZ FERNÁNDEZ

La Primera Sala Penal de Apelaciones Permanente de Cajamarca, con adición de funciones de Sala Penal Liquidadora, de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca, con fecha 25 de abril de 2022⁸, confirmó la resolución apelada por similares fundamentos. Preciso que la defensa del interno solicitante tuvo la posibilidad de cuestionar el acto de notificación presuntamente defectuoso y obtener la información necesaria para conocer las razones por las que se denegó el pedido del indulto. Añadió que la defensa de la Comisión de Gracias Presidenciales indicó en la audiencia de la Sala revisora, que la Secretaría Técnica de la Comisión tiene un canal telefónico institucional para tal efecto.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El objeto de la demanda es que se declare la nulidad de la Constancia de notificación de pronunciamientos de la Comisión de Gracias Presidenciales, en el extremo que comprende al interno César Enrique Rodas Becerra bajo el resultado “archivo por improcedencia”; y, consecuentemente, sobre la base de la documentación adjuntada al escrito de la demanda se otorgue el indulto humanitario.
2. Asimismo, solicita que la Comisión de Gracias Presidenciales emita un pronunciamiento motivado respecto de la calificación y evaluación denegatoria del indulto por razones humanitarias del interno beneficiario (Expediente 12135-2020-PE), en la ejecución de sentencia que cumple como autor del delito de actos contra el pudor en agravio de dos menores de edad (Expediente 00463-2017-3-0601-JR-PE-04). Los hechos de la demanda se encuentran relacionados con el derecho a la motivación de las resoluciones en sede administrativa conexo al derecho a la libertad personal.

Análisis del caso

3. La Constitución establece expresamente en su artículo 200, inciso 1, que el *habeas corpus* procede cuando se vulnera o amenaza la libertad individual o sus derechos constitucionales conexos. Es decir que, para que proceda el *habeas corpus* el hecho denunciado de inconstitucional

⁸ Foja 312



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02562-2022-PHC/TC

CAJAMARCA

CÉSAR ENRIQUE RODAS BECERRA

REPRESENTADO POR MIMIA LELIZ

DÍAZ FERNÁNDEZ

necesariamente debe redundar en una afectación negativa, real, directa y concreta en el derecho a la libertad personal o de sus derechos constitucionales conexos. Y es que, conforme a lo establecido por el artículo 1 del Nuevo Código Procesal Constitucional, la finalidad del presente proceso constitucional es *reponer* el derecho a la libertad personal del agraviado. Es por ello que el artículo 7, inciso 1 del Nuevo Código Procesal Constitucional establece que no proceden los procesos constitucionales cuando los hechos y el petitorio de la demanda no están referidos en forma directa al contenido constitucionalmente protegido del derecho invocado.

4. En el presente caso, se aprecia que un extremo de la demanda pretende que se valoren los certificados, informes y constancias clínicas y médicas que se adjuntan al expediente de autos, así como que en sede constitucional se declare que el interno beneficiario se encuentra dentro de los supuestos de concesión del proceso especial de indulto por razones humanitarias señalados en el artículo 2 del DS 004-2020-JUS, petición que no corresponde evaluar a este Tribunal, sino a la Comisión de Gracias Presidenciales y al presidente de la República. En consecuencia, este extremo de la demanda debe ser declarado improcedente por no estar referido en forma directa al contenido constitucionalmente protegido del derecho invocado, en aplicación de la causal de improcedencia contenida en el artículo 7, inciso 1 del Nuevo Código Procesal Constitucional.
5. De otro lado, en la demanda se cuestiona también que la Comisión de Gracias Presidenciales no ha emitido un acto administrativo debidamente motivado. Al respecto, cabe señalar que, si bien existe una exigencia de que la administración pública proporcione una respuesta suficientemente motivada respecto de las solicitudes de los administrados, más aún cuando aquellas se encuentran relacionadas con la restricción del derecho a la libertad personal; el caso administrativo subyacente no es una solicitud incontestada del interno favorecido o de su defensa, sino un procedimiento administrativo especial de evaluación y propuesta de recomendación de gracias presidenciales a cargo de la Comisión de Gracias Presidenciales demandada en autos.
6. En efecto, conforme se aprecia del contenido del DS 004-2020-JUS, en el caso del favorecido no se trata de solicitudes o pedidos de los internos que tengan que ser respondidos con un mínimo de motivación



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02562-2022-PHC/TC
CAJAMARCA
CÉSAR ENRIQUE RODAS BECERRA
REPRESENTADO POR MIMIA LELIZ
DÍAZ FERNÁNDEZ

resolutoria; sino de un procedimiento especial de evaluación de parte (de la aludida comisión o entidades dependientes de esta) y propuesta de recomendación de indultos (comunes y humanitarios) y conmutaciones de penas, contexto en el que fue emitida la cuestionada constancia de notificación de pronunciamientos de la Comisión de Gracias Presidenciales, en la que se encuentra comprendido el interno beneficiario con resultado desestimatorio, no vulnera el derecho invocado.ds

7. En consecuencia, la demanda debe ser desestimada al no haberse acreditado la vulneración del derecho a la motivación de las resoluciones en sede administrativa, conexo al derecho a la libertad personal de don César Enrique Rodas Becerra, con la emisión de la Constancia de notificación de pronunciamientos de la Comisión de Gracias Presidenciales⁹.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda conforme a lo expuesto en los fundamentos 3 y 4 *supra*.
2. Declarar **INFUNDADA** la demanda, al no haberse acreditado la vulneración del derecho de motivación conexo al derecho a la libertad personal.

Publíquese y notifíquese.

SS.

PACHECO ZERGA
HERNÁNDEZ CHÁVEZ
MONTEAGUDO VALDEZ

PONENTE PACHECO ZERGA

⁹ Foja 36



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02562-2022-PHC/TC
CAJAMARCA
CÉSAR ENRIQUE RODAS BECERRA
REPRESENTADO POR MIMIA LELIZ
DÍAZ FERNÁNDEZ

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO MONTEAGUDO VALDEZ

En la presente causa, si bien coincido con declarar declarar **IMPROCEDENTE** la demanda conforme a lo expuesto en los fundamentos 3 a 5 de la ponencia; e **INFUNDADA** la demanda, al no haberse acreditado la vulneración del derecho de motivación conexo al derecho a la libertad personal, me aparto del sexto fundamento jurídico, pues considero que las respuestas que brinda la Comisión de Gracias Presidenciales a las solicitudes de indulto humanitario presentadas por los internos/as de los establecimientos penitenciarios, pese a ser un procedimiento administrativo especial, deben cumplir la exigencia de estar suficientemente motivada, más aún cuando aquellas se encuentran relacionadas con la restricción del derecho a la libertad personal.

Finalmente, es preciso aclarar que en el trámite de la solicitud de indulto humanitario presentado por el favorecido se ha brindado una respuesta suficientemente motivada, ya que existieron las razones mínimas que llevaron a determinar la improcedencia del indulto humanitario solicitado tal como consta en el Informe 018-2021-JUS/DGAC-DGP, de fecha 16 de diciembre de 2021, motivo por el cual la Comisión de Gracias Presidenciales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos determinó que el expediente de don César Enrique Rodas Becerra no se encontraba en ninguno de los supuestos especiales establecidos en el artículo 2 del D.S. 004-2020-JUS.

S.

MONTEAGUDO VALDEZ



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02562-2022-PHC/TC
CAJAMARCA
CÉSAR ENRIQUE RODAS BECERRA
REPRESENTADO POR MIMIA LELIZ
DÍAZ FERNÁNDEZ

FUNDAMENTO VOTO DEL MAGISTRADO HERNÁNDEZ CHÁVEZ

Sin perjuicio de suscribir la ponencia, estimé necesario expresar algunas consideraciones respecto a la naturaleza jurídica del informe emitido por la Comisión de Gracias Presidenciales en relación al presente caso:

1. Con fecha 12 de octubre de 2021, Mimia Leliz Díaz Fernández interpuso demanda de hábeas corpus a favor de César Enrique Rodas Becerra, contra el presidente de la Comisión de Gracias Presidenciales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. En su demanda, solicita que se declare la nulidad de la Constancia de notificación de pronunciamientos de la Comisión de Gracias Presidenciales y se otorgue el indulto humanitario al favorecido, en la ejecución de sentencia que cumple como autor del delito de actos contra el pudor de dos menores de edad (EXP 00463-2017-3-0601-JR-PE-04).
2. En el caso peruano, la Constitución Política de 1993 reconoce la facultad de otorgar indultos, derecho de gracia y conmutación de penas:

Art. 118.- Atribuciones del Presidente de la República

Corresponde al Presidente de la República:

(...) **21. Conceder indultos** y conmutar penas. Ejercer el derecho de gracia en beneficio de los procesados en casos en que la etapa de instrucción haya excedido el doble de su plazo más su ampliatoria.

3. Esta es una facultad reconocida por la Constitución Política al Presidente de la República, la cual forma parte de un conjunto de denominadas gracias presidenciales, en las cuales se puede encontrar la conmutación de la pena, la gracia presidencial y la amnistía, aunque esta última, en nuestro ordenamiento jurídico, es facultad reconocida por el artículo 102 de la Constitución Política para el Congreso de la República.
4. Conforme al desarrollo doctrinal, así como el optado por nuestro ordenamiento jurídico, la naturaleza del indulto es dual, tanto su carácter de prerrogativa del poder le da carácter político, así como también el marco jurídico establecido a dicha prerrogativa.
5. Este carácter político encuentra su justificación en la renuncia del Estado a castigar por razones de conveniencia política nacidas con posterioridad a la condena, y que versan respecto de algún motivo razonable nacido del



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02562-2022-PHC/TC

CAJAMARCA

CÉSAR ENRIQUE RODAS BECERRA

REPRESENTADO POR MIMIA LELIZ

DÍAZ FERNÁNDEZ

hecho o del sujeto condenado ⁽¹⁰⁾. Dicho carácter político es entonces una manifestación de poder que responde a la necesidad o urgencia del Poder Ejecutivo, o del Estado en general, de lograr objetivos y fines redundantemente políticos, como lo pueden ser medidas de justicia transicional, medidas de prevención ante inminentes situaciones que puedan representar complicaciones gubernamentales o iusfundamentales, como el hacinamiento penitenciario. Ejemplo de esto último es el caso de los 200 indultos otorgados en 1985 con el objetivo de descongestionar los centros carcelarios del país; asimismo, en el contexto de la pandemia del COVID-19, se concedió el indulto a internos con el objetivo de mitigar el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios para contrarrestar la propagación virus ⁽¹¹⁾.

6. Así también, este Tribunal ha desarrollado con anterioridad en el fundamento 9 de la STC 00090-2004-AA/TC lo relacionado con la discrecionalidad del poder para el ejercicio de sus facultades y prerrogativas, reconociendo al indulto como parte de esta discrecionalidad política que estructura la dirección y marcha que se otorga al Estado:

La discrecionalidad tiene su justificación en el propio Estado de Derecho, puesto que atañe a los elementos de oportunidad, conveniencia, necesidad o utilidad; amén de las valoraciones técnicas que concurren en una gran parte de las actuaciones de la administración estatal. [...]

Ahora bien, la discrecionalidad puede vincularse a algunas de las cuatro materias siguientes: [...]

La discrecionalidad política

Es el arbitrio de la determinación de la dirección y marcha del Estado. Por ende, tiene que ver con las funciones relacionadas con el curso de la acción política, los objetivos de gobierno y la dinámica del poder gubernamental. Para tal efecto, define las prioridades en lo relativo a políticas gubernamentales y al ejercicio de las competencias de naturaleza política.

Dicha discrecionalidad opera en el campo de la denominada cuestión política; por ello, se muestra dotada del mayor grado de arbitrio o libertad para decidir. Es usual que ésta opere en asuntos vinculados con la política exterior y las relaciones internacionales, la defensa nacional y el régimen interior, **la concesión de indultos**,

¹⁰ Cussac, J. L. G. (2021). El indulto: una institución histórica e históricamente cuestionada. Teoría & Derecho. Revista de pensamiento jurídico, (30), 10-23. (p13)

¹¹ Conforme se puede apreciar en la nota de prensa publicada por el Estado peruano el 04 de mayo del 2020. <https://www.gob.pe/institucion/minjus/noticias/143692-primer-grupo-de-internos-indultados-sale-en-libertad>



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02562-2022-PHC/TC
CAJAMARCA
CÉSAR ENRIQUE RODAS BECERRA
REPRESENTADO POR MIMIA LELIZ
DÍAZ FERNÁNDEZ

la conmutación de penas, etc. Esta potestad discrecional es usualmente conferida a los poderes constituidos o a los organismos constitucionales.

7. Es así que, con la instauración del Estado constitucional de Derecho, su carácter o naturaleza jurídica se haría notar en amplitud, pues forma parte de la competencia constitucional atribuida al Poder Ejecutivo, la cual es ejercida a discrecionalidad del mismo, estando delimitada por aquellas restricciones legales establecidas en nuestro ordenamiento, como lo son la prohibición de otorgarlo para aquellas personas condenadas por delitos contra la libertad sexual conforme a lo dispuesto en la Ley N° 28704 y otros supuestos señalados por ley.
8. De igual forma, conforme a lo desarrollado en los fundamentos 4 y 5 de la STC 03660-2010-PHC/TC, el supremo intérprete de la Constitución Política precisó los efectos del indulto nuestro ordenamiento jurídico:
 4. Además, nuestra Constitución (artículo 139,13) **prevé que el indulto adquiere los efectos de la cosa juzgada.** Al respecto, constituye una garantía expresamente prevista en nuestro ordenamiento jurídico la prohibición de dejar sin efecto resoluciones que han adquirido la calidad de cosa juzgada, así como la prohibición de revivir procesos fenecidos con resolución ejecutoriada (artículo 139, incisos 2 y 13 de la Constitución).
 5. Conforme a reiterada jurisprudencia constitucional, la cosa juzgada tiene una doble dimensión (formal y material). Mediante el contenido formal se consagra el derecho “...a que las resoluciones que hayan puesto fin al proceso judicial no puedan ser recurridas mediante medios impugnatorios, ya sea porque éstos han sido agotados o porque ha transcurrido el plazo para impugnarla” mientras que el contenido material alude a que “...el contenido de las resoluciones que hayan adquirido tal condición, no pueda ser dejado sin efecto ni modificado, sea por actos de otros poderes públicos, de terceros o, incluso, de los mismos órganos jurisdiccionales que resolvieron el caso en el que se dictó”. (Exp. N° 4587-2004-AA, fund 38). De este modo, el efecto de cosa juzgada del indulto de un lado proscribía articular medios impugnatorios tendientes a revisar lo ya decidido a favor de un condenado, y de otro lado, imposibilita una posterior persecución penal basada en los mismos hechos cuya consecuencia penal fue dejada sin efecto por el indulto. **Es decir, el indulto no solo elimina la pena sino también la posibilidad de volver a perseguir penalmente a la persona por los mismos hechos.** (El subrayado es nuestro)
9. Asimismo, en dicha sentencia, respecto de las gracias presidenciales, el Tribunal Constitucional reconoce en el fundamento 9 que este tipo de actos del poder público, si bien son a discrecionalidad, como se abordó *supra*, se encuentran limitados por el marco constitucional:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02562-2022-PHC/TC

CAJAMARCA

CÉSAR ENRIQUE RODAS BECERRA

REPRESENTADO POR MIMIA LELIZ

DÍAZ FERNÁNDEZ

9. Ello no es sino consecuencia de la irradiación de la Constitución y su fuerza normativa en todo el ordenamiento jurídico. De este modo, **para que un acto del poder público sea constitucionalmente válido no solo debe haber sido emitido conforme a las competencias propias sino ser respetuoso de los derechos fundamentales, principios y valores constitucionales.** Así, por ejemplo, **resulta exigible un estándar mínimo de motivación que garantice que éste no se haya llevado a cabo con arbitrariedad.** Ello implica que si bien el indulto genera efectos de cosa juzgada, lo cual conlleva la imposibilidad de ser revocado en instancias administrativas o por el propio Presidente de la República, cabe un control jurisdiccional excepcional a efectos de determinar la constitucionalidad del acto. (el subrayado es nuestro)
10. De este modo, este Tribunal concluyó que la facultad presidencial de indulto genera efectos de cosa juzgada, siendo entonces la revocación de la misma por el propio Presidente de la República jurídicamente inviable, ya que este acto podría ser controlado jurisdiccionalmente, por lo que precisa un estándar mínimo de motivación que posibilite un control constitucional, manteniendo la línea jurisprudencial respecto de la proscripción de la arbitrariedad.
11. Posteriormente, en la STC 00012-2010-PI/TC, el Tribunal Constitucional ha desarrollado la vinculación del indulto respecto a otros derechos fundamentales, así como la constitucionalidad del acto mismo frente a cuestionamientos respecto de esta facultad, lo cual se plasma en los fundamentos 34 y 40 principalmente:
34. El indulto es una atribución presidencial prevista en el artículo 118º, inciso 21, de la Constitución, en virtud de cuyo ejercicio se extingue la pena impuesta a través de una resolución judicial firme por la comisión de un determinado ilícito penal (o lo que queda por ejecutarse de dicha pena). (...).
40. Por otra parte, el indulto y la conmutación de la pena, **limitan el derecho fundamental a la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales** (STC 5854-2005-PA/TC, fundamento 28) (...).
44. **(...) No debe ser interpretado en el sentido de que el ejercicio de la atribución de indultar o conmutar penas es, per se, inconstitucional.** Si así fuese, este Tribunal violaría flagrantemente el principio de fuerza normativa de la Constitución (STC 5854-2005-PA/TC, fundamento 12, literal e.), pasando de ser su supremo intérprete a ser su contralor. Se trata tan sólo de reconocer que las instituciones del indulto y de la conmutación de la pena, en sí mismas, son representativas de una limitación a determinados valores constitucionales, motivo por el cual, en abstracto, tienen un peso axiológicamente leve en el sistema constitucional. En esa medida, **no solo no es posible la dación de un indulto o**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02562-2022-PHC/TC
CAJAMARCA
CÉSAR ENRIQUE RODAS BECERRA
REPRESENTADO POR MIMIA LELIZ
DÍAZ FERNÁNDEZ

conmutación de forma inmotivada, sino que dicha motivación debe estar sustentada en razones lo suficientemente poderosas como para contrarrestar la incidencia que la medida genera en los antedichos valores iusfundamentales.

(El subrayado es nuestro)

12. El citado caso es un *proceso de inconstitucionalidad*, en el cual se discutió un posible trato discriminatorio respecto de las gracias presidenciales y las personas condenadas mediante el artículo 2º de la Ley N° 28704 que modifica el Código Penal en lo que respecta a los delitos contra la libertad sexual, excluyendo a los sentenciados por estos de ser beneficiario de gracias presidenciales y beneficios penitenciarios, motivo por el cual este Tribunal Constitucional arribó la controversia declarando **infundada** la demanda, en base al siguiente razonamiento:

(...) mientras de mayor peso axiológico sea el derecho fundamental violado por la conducta “perdonada”, y mientras mayor desprecio por el principio-derecho de dignidad humana (artículo 1º de la Constitución) haya revelado la conducta típica, mayor será la carga argumentativa de la resolución administrativa que concede el indulto o la conmutación, y además, en función de las circunstancias del caso, mayor peso deberá revestir el derecho fundamental cuya protección se pretende alcanzar con la concesión del perdón.

13. En concordancia con lo anteriormente esbozado, en el fundamento 23 de la STC. 02010-2020-PHC/TC, el Tribunal Constitucional señala respecto del indulto humanitario lo siguiente:

23. (...) En sí mismo, **este tipo de indulto tiene un grado de discrecionalidad elevado**, pues depende exclusivamente del Presidente de la República otorgarlo a la luz de los elementos puestos a su consideración por la comisión de gracias presidenciales y, de ser el caso, del propio reo; **lo cual implica que carece de restricción para su adopción más allá de los parámetros que la Constitución le impone con relación al respeto que merecen los derechos fundamentales, los principios y los valores constitucionales.**

14. Como se advierte de los argumentos previos, el Tribunal Constitucional ha señalado que cabe la posibilidad de un control jurisdiccional excepcional a efectos de determinar la constitucionalidad del acto, tarea que de acuerdo a nuestra Constitución Política y normas de desarrollo constitucional le corresponde únicamente a este órgano máximo de interpretación de la Constitución Política.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02562-2022-PHC/TC

CAJAMARCA

CÉSAR ENRIQUE RODAS BECERRA

REPRESENTADO POR MIMIA LELIZ

DÍAZ FERNÁNDEZ

15. Respecto del acto mediante el cual se recomienda o no conceder el indulto, se debe precisar la naturaleza de este y si es o no vinculante respecto del Presidente de la República, en tanto es quien posee esta facultad, y no la Comisión encargada de la recomendación.
16. En efecto, la naturaleza jurídica del informe de la Comisión de Gracias Presidenciales es ilustrativo y no vinculante a la decisión que adopte el Presidente de la República, conforme al artículo 6 inciso 3 del Decreto Supremo 004-2007-JUS; en otras palabras, tiene la calidad de mero informe de recomendación, conforme también al artículo 182 inciso 2 del Decreto Supremo 004-2019-JUS.
17. Dentro de los 5 tipos de actuación de la Administración Pública (acto administrativo, acto normativo, actos de administración interna, hechos administrativos y contratos administrativos), el que mejor encaja y se adecúa a este dispositivo y vehículo jurídico es el acto de administración interna, ya que el informe en el que se ha discutido la evaluación y calificación de la solicitud va dirigido a un funcionario con la finalidad de informar de ciertas acciones que hay que tener presente al momento de resolver; no obstante, no cumple la característica de obligatoriedad porque no existe una norma legal que señala que es vinculante.
18. En ese sentido, el informe es expedido por la Comisión y se eleva a través del presidente de dicha comisión al Ministro de Justicia y DD.HH para la recomendación al Presidente de la República, conforme al artículo 22 de la Resolución Ministerial 0162-2010-JUS. Luego, el Presidente de la República puede conceder o denegar la gracia presidencial porque los efectos jurídicos del informe no vinculan al presidente conforme al artículo 23 de la mencionada resolución.
19. Por tanto, no es exigible el cumplimiento de una recomendación de otorgamiento de indulto, así como tampoco es cuestionable a través de recursos administrativos o en vías judiciales el resultado que se obtenga en dicho informe emitido por la Comisión de Gracias Presidenciales. Tampoco es vinculante respecto del Presidente de la República y la facultad constitucional que este posee para conceder indultos, ya que como se ha explicado en párrafos anteriores, este informe no tiene la naturaleza jurídica vinculante, en tanto no existe un mandato legal o constitucional que le brinde tal condición.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02562-2022-PHC/TC
CAJAMARCA
CÉSAR ENRIQUE RODAS BECERRA
REPRESENTADO POR MIMIA LELIZ
DÍAZ FERNÁNDEZ

20. En el caso en concreto, considerar que uno de los presupuestos procesales de los procesos constitucionales viene a ser el *tener* el derecho propiamente reclamado, para formación correcta de una posición iusfundamental a exigir, cosa que en el presente caso no se ha demostrado, pues como se ha venido abordando, el indulto es una facultad del Poder Ejecutivo, y aunque contiene una dimensión jurídica, posee también otra dimensión preeminentemente política, por lo que no existe *per se* un derecho a ser indultado si no es con la existencia previa de un Resolución Suprema que lo otorgue, siendo este aspecto de relevancia a considerar para la improcedencia de la presente demanda.
21. Respecto al extremo de la demanda referido a que la Comisión de Gracias Presidenciales no ha emitido un acto administrativo debidamente motivado, ya se ha desarrollado que la recomendación que emita dicha Comisión no posee una naturaleza jurídica vinculante, motivo por el cual, al ser un mero informe destinado a entenderse como una recomendación preliminar para el Presidente de la República, quien es el que toma la decisión final, no se exige su debida motivación, como si se hace con la decisión final antes descrita. Ahora bien, ello no pretende desmeritar la labor que realiza la Comisión, así como tampoco la relevancia que pueda tener su informe junto con las motivaciones preliminares que se proyectan para la recomendación, pero tampoco debe entenderse que dicha motivación preliminar genere o no una vulneración a los derechos de los solicitantes en tanto el mismo informe no despliega efectos jurídicos respecto de estos. Es así que, y como lo ha señalado la ponencia, se trata de una evaluación de parte que deviene en la propuesta de recomendación de indulto o no en base los supuestos regulados en el Decreto Supremo 004-2020-JUS. Por tanto, la notificación del pronunciamiento de la Comisión con resultado desestimatorio de “archivo por improcedencia” no vulnera el derecho de libertad personal del demandante.

S.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ