



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 1383-2001-AA/TC
LIMA
LUIS ALFREDO RABINES QUIÑONES

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 15 días del mes de agosto de 2002, reunido el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con asistencia de los señores Magistrados Rey Terry, Vicepresidente; Revoredo Marsano; Alva Orlandini; Bardelli Lartirigoyen; Gonzales Ojeda y García Toma, pronuncia la siguiente sentencia.

ASUNTO

Recurso extraordinario interpuesto por don Luis Alfredo Rabines Quiñones contra la sentencia expedida por la Sala de Derecho Público de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 91, su fecha 5 de setiembre de 2001, que declaró improcedente la acción de amparo de autos.

ANTECEDENTES

El recurrente, con fecha 28 de febrero de 2001, interpone acción de amparo, contra el Estado Peruano con el objeto de que se declare inaplicable a su persona el Decreto Ley N.º 25530, en virtud del cual fue cesado y se le canceló su título de Fiscal Superior Titular del Distrito Judicial de La Libertad, dado que dicha norma carece de parte considerativa e impone sanciones sin proceso regular impidiendo que ejerza su derecho de defensa; y, además, por cuanto dicha norma establecía que los pronunciamientos judiciales que promuevan los interesados a consecuencia de la reestructuración y reorganización del Ministerio Público, no contendrá mandato de restitución o posesión de cargo alguno. Refiere que: **a)** el 22 de setiembre de 1986 fue nombrado Fiscal Superior del Distrito Judicial de La Libertad, cargo que desempeñó hasta el 22 de octubre de 1992, fecha en que fue destituido por disposición de la Fiscal de la Nación y Presidenta de la Junta de Fiscales Supremos; **b)** no se presenta el supuesto de caducidad previsto en la ley, ya que no tuvo la posibilidad de ejercer realmente su derecho de defensa al disponerse su cese, pues la norma impugnada vulneraba también, la independencia del Poder Judicial, así como su derecho a obtener justicia a través de la restitución en el cargo.

El Procurador Adjunto (e) de la Procuraduría Pública del Ministerio de Justicia, contesta la demanda solicitando que la misma sea declarada improcedente o infundada, dado que el Decreto Ley N.º 25530 es una norma legal de carácter constitucional dispuesta por el entonces Congreso Constituyente Democrático en su Primera Ley Constitucional; de otro lado, propone la excepción de caducidad.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Primer Juzgado Corporativo Transitorio Especializado en Derecho Público de Lima, a fojas 43, con fecha 10 de abril de 2001, declaró infundada la excepción de caducidad y fundada en parte la demanda; en consecuencia, inaplicable al accionante el Decreto Ley N.º 25735, que derogó el Decreto Ley N.º 25530, así como la Resolución de Fiscalía de la Nación N.º 062-92-FN-JFS, pues la agresión alegada no ha cesado, y declara improcedente la demanda, respecto a la inaplicación del Decreto Ley N.º 25530.

La recurrida revocando la apelada, declaró fundada la excepción de caducidad e improcedente la demanda en aplicación del artículo 37º de la Ley N.º 23506.

FUNDAMENTOS

El gobierno de emergencia y reconstrucción nacional.

1. Con ocasión de los hechos acaecidos el 5 de abril de 1992, se expide el Decreto Ley N.º 25418, "Ley de Bases del Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional", que dispone la reorganización de diversas instituciones públicas, entre ellas, el Poder Judicial, estableciendo, *de facto*, un régimen jurídico sustentado en un supuesto estado de emergencia. En dicho contexto se expiden los decretos leyes impugnados en autos.

El Decreto Ley N.º 25530 y su derogatoria, el Decreto Ley N.º 25735, fueron publicados en el diario oficial *El Peruano*, con fechas 06 de junio y 25 de setiembre de 1992, respectivamente. Mediante el primero se conformó una comisión evaluadora para la investigación de la conducta funcional de los fiscales, abogados auxiliares y personal administrativo del Ministerio Público, mientras que el Decreto Ley N.º 25735, por su parte, declaró al Ministerio Público en proceso de reestructuración orgánica y reorganización administrativa.

3. Como el Decreto Ley N.º 25418 dejó "sin efecto" los artículos de la Constitución de 1979 que se opusieran a su contenido (artículo 8º), es evidente que la instauración del gobierno de emergencia no se sustentaba en ninguna cláusula constitucional, lo que daba lugar a un régimen político *de facto* en nuestro ordenamiento jurídico.

Protección Judicial

4. Sin embargo, por muy *de facto* que pueda ser el gobierno instaurado, en ningún caso procede, conforme a lo expuesto en el artículo 25º de la Convención Americana de Derechos Humanos, que se impida el acceso a cualquier ciudadano a un recurso efectivo, sencillo y rápido para la protección de los derechos reconocidos por la Constitución Política del Estado y la convención antes referida.
5. En tal sentido, todos los Estados signatarios de la convención se han comprometido a garantizar no solo el acceso a un juez natural, sino también, a desarrollar las

SS



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

posibilidades del recurso judicial, así como a garantizar el cumplimiento de la decisión estimada precedente.

6. Aun cuando no sea aplicable directamente al caso de autos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva N.º 8/87 del 30 de enero de 1998, sobre "El hábeas corpus bajo la suspensión de garantías", ha señalado en su párrafo 24 que:

"La suspensión de garantías constituye también una situación excepcional, según la cual resulta lícito para el gobierno aplicar determinadas medidas restrictivas a los derechos y libertades que, en condiciones normales, están prohibidas o sometidas a requisitos más rigurosos. Esto no significa, sin embargo, que la suspensión de garantías comporte la suspensión temporal del Estado de Derecho o que autorice a los gobernantes a apartar su conducta de la legalidad a la que en todo momento deben ceñirse. Estando suspendidas las garantías, algunos de los límites legales de la actuación del poder público pueden ser distintos de los vigentes en condiciones normales, pero no deben considerarse inexistentes ni cabe, en consecuencia, entender que el gobierno esté investido de poderes absolutos más allá de las condiciones en que tal legalidad excepcional está autorizada. Como ya lo ha señalado la Corte en otra oportunidad, el principio de legalidad, las instituciones democráticas y el Estado de Derecho son inseparables (cf. La expresión "leyes" en el artículo 30.º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párr. 32)".

7. En tal sentido, *mutatis mutandi*, cabe señalar que en ningún supuesto existe la posibilidad de que un Estado limite o elimine la posibilidad de que sus ciudadanos puedan acceder a un recurso efectivo para la protección de sus derechos fundamentales, situación que incluso fue advertida por el Tribunal Constitucional del Perú en la sentencia recaída en la acción de inconstitucionalidad N.º 007-96-AI/TC (Fundamento Jurídico N.º 7).

8. Consecuentemente, los Estados están obligados, aún en condiciones atípicas como la señalada, a impedir que las garantías judiciales –tales como el amparo o el hábeas corpus– sean suspendidas, por ser indispensables para tutelar los derechos de los ciudadanos, por otro lado, le corresponde al Poder Judicial de cada Estado proteger dicha legalidad, así como el Estado de Derecho.

9. Cabe mencionar, asimismo, que la Primera Disposición Complementaria del Decreto Ley N.º 25735 señala expresamente que las resoluciones de cese solo pueden ser cuestionadas mediante la acción contencioso-administrativa, mientras que la Segunda Disposición Complementaria establece que tal cuestionamiento únicamente podrá ser para efectos de una nueva evaluación y no para obtener la restitución o posesión de cargo alguno, norma que implícitamente impide la interposición de las acciones de garantía.

La caducidad en las acciones de amparo

10. La jurisprudencia uniforme del Tribunal Constitucional, y en aplicación del artículo 37° de la Ley N.º 23506, una vez promulgada la norma legal –autoaplicable– o emitido y notificado el acto administrativo que puede ser considerado lesivo a los derechos fundamentales de los ciudadanos, procede su impugnación en sede constitucional dentro de los sesenta días hábiles siguientes a su publicación, notificación o ejecución, según se trate, por lo que, en el caso de las demandas interpuestas con posterioridad a tal hecho, definitivamente se debe proceder a la declaración de caducidad.

Sin embargo, no se ha tenido en cuenta cómo proceder en los supuestos en los que exista un impedimento “legal” que restrinja el acceso sobre todo cuando la norma que así lo establece es de carácter discrecional y con efectos permanentes.

11. De otro lado, no puede desconocerse que en el caso de los funcionarios del Ministerio Público, los mismos fueron evaluados conforme a lo expuesto en los Decretos Leyes N.ºs 25530 y 25735, y que este último es el que se encuentra vigente, pues su artículo 9º derogó al primero de los mencionados.

Si bien el Decreto Ley N.º 25735 no establecía directamente la prohibición de interposición de acciones de amparo, contra las resoluciones de cese, entre otras; en la práctica, con la Primera y Segunda Disposición Complementaria, se conseguía el mismo efecto, puesto que ambas disposiciones expresaban que únicamente tales decisiones podían ser cuestionadas en la vía contencioso-administrativa, y solo para efectos de una nueva evaluación, mas no así para conseguir la restitución o posesión en cargo alguno.

12. Consecuentemente, dado que dicha norma mantiene su vigencia y eficacia imposibilitando la interposición de acciones de amparo, y mientras no exista un mecanismo para reparar el daño causado, no es posible aplicar el artículo 37° de la Ley N.º 23506, conforme a lo expuesto en el cambio de jurisprudencia explicado en la sentencia recaída en el Expediente N.º 1109-2002-AA, de fecha 6 de agosto de 2002.

Derecho al debido proceso y de defensa

13. La Constitución de 1979, señalaba entre otras garantías, que ninguna persona puede ser privada de su derecho de defensa en los procesos judiciales que se sigan en su contra, derecho que se extiende también a los procedimientos administrativos de naturaleza sancionatoria; por tanto, a efectos de remover de su cargo al accionante, era necesario que se le notificara los cargos que se le imputaban, así como que se le concediese un plazo para formular su defensa.

14. No obstante lo expresado, el accionante fue separado de su cargo sin ser sometido a un debido proceso administrativo, dado que en autos no se aprecian los medios probatorios que sustentan la Resolución de la Fiscalía de la Nación, expedida por la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Junta de Fiscales Supremos N.º 062-92-FN-JFS, suscrita por doña Blanca Nélica Colán Maguiño, en su condición de Presidenta de dicha Junta y Fiscal de la Nación; de otro lado, en dicha resolución se hace referencia a las quejas y denuncias formuladas contra el accionante, mas no se acredita que haya tenido conocimiento de ellas ni mucho menos que haya estado en condiciones de ejercer su derecho de defensa sin limitación alguna; en consecuencia, es evidente que tal derecho fue afectado.

15. Además, debe resaltarse que, con la restricción impuesta por el Decreto Ley N.º 25735, también se impidió al actor el acceso a un recurso rápido y sencillo para cuestionar en sede jurisdiccional —con éxito de acreditarse la afectación de sus derechos— los efectos derivados de la resolución que dispuso su cese.

Control difuso en el proceso constitucional de amparo

16. La facultad de controlar la constitucionalidad de las normas con motivo de la resolución de un proceso de amparo constituye un poder-deber por imperativo de lo establecido en el artículo 138º, segundo párrafo de la Constitución. A ello mismo autoriza el artículo 3º de la Ley N.º 23506. El control difuso de la constitucionalidad de las normas constituye un poder-deber del Juez al que el artículo 138º de la Constitución habilita en cuanto mecanismo para preservar el principio de supremacía constitucional y, en general, el principio de jerarquía de las normas enunciado en el artículo 51º de nuestra norma fundamental.

El control difuso es un acto complejo en la medida en que significa preferir la aplicación de una norma cuya validez, en principio, resulta beneficiada de la presunción de legitimidad de las normas del Estado. Por ello, su ejercicio no es un acto simple, requiriéndose, para que él sea válido, la verificación en cada caso de los siguientes presupuestos:

- a. Que, en el proceso constitucional, el objeto de impugnación sea un acto que constituya la aplicación de una norma considerada inconstitucional (artículo 3º de la Ley N.º 23506).
- b. Que la norma a inaplicarse tenga una relación directa, principal e indisoluble con la resolución del caso, es decir, que ella sea relevante en la resolución de la controversia.
- c. Que la norma a inaplicarse resulte evidentemente incompatible con la Constitución, aun luego de haberse interpretado de conformidad con la Constitución, en virtud del principio enunciado en la Segunda Disposición General de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

En el presente caso, se cumplen los tres presupuestos: a) el mandato dirigido a impedir indirectamente la interposición de acciones de amparo contra los efectos derivados de la aplicación del Decreto Ley N.º 25735, es contrario no sólo a la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitución de 1979, sino también a la vigente, así como a la Convención Americana de Derechos Humanos; b) la constitucionalidad o no de esta norma es relevante para la resolución del proceso debido, dado que constituía una limitación para acceder a los tribunales internos en busca de la protección de sus derechos fundamentales; y, finalmente, c) el hecho de que no es posible interpretar la citada norma con arreglo a la Constitución por ser manifiestamente inconstitucional, conforme se ha anotado.

Responsabilidad Política

17. Al dictarse los Decretos Leyes N.º 25530 y 25735, tanto el ex – Presidente Alberto Fujimori Fujimori, como los ministros que los suscriben, han violado flagrantemente la Constitución del Estado, por lo que deben ser denunciados ante el Congreso de la República para los fines de ley; del mismo modo debe procederse con los Fiscales Supremos miembros de la Junta de Fiscales Supremos, dado que al no permitir al accionante el ejercicio de su derecho de defensa, han lesionado su derecho de defensa.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, en uso de las atribuciones que le confieren la Constitución Política del Estado y su Ley Orgánica,

FALLA

REVOCANDO la recurrida, que, revocando la apelada, declaró fundada la excepción de caducidad e improcedente la demanda; y, reformándola, declara infundada la citada excepción y **FUNDADA** la acción de amparo; en consecuencia, inaplicable al demandante el Decreto Ley N.º 25735. Ordena la reincorporación de don Luis Alfredo Rabines Quiñones como Fiscal Superior Titular del Distrito Judicial de La Libertad, computándose el tiempo no laborado por razón del cese, sólo para efectos pensionables. Dispone que la presente sentencia se ponga en conocimiento del Congreso de la República para los fines a que haya lugar, así como a la Fiscalía de la Nación, a efectos de que proceda de conformidad con el artículo 11º de la Ley N.º 23506; del mismo modo, la notificación a las partes, su publicación en el diario oficial *El Peruano* y la devolución de los actuados.

SS.

REY TERRY
 REVOREDO MARSANO
 ALVA ORLANDINI
 BARDELLI LARTIRIGOYEN
 GONZALES OJEDA
 GARCÍA TOMA

Lo que certifico:

Dr. César Cubas Longa
 SECRETARIO RELATOR