

EXPEDIENTE N°: 03431-2023-3-1801-SP-DC-03.
DEMANDANTE : IMELDA JULIA TUMIALAN PINTO Y OTROS.
DEMANDADO : CONGRESO DE LA REPUBLICA DEL PERU.
MATERIA : MEDIDA CAUTELAR.

SS. PAREDES FLORES.
VELARDE ACOSTA.
CABRERA GIURISICH

RESOLUCIÓN N° 02

Lima, siete de Noviembre
Del dos mil veintitrés.-

AUTOS Y VISTOS:

La solicitud formulada y anexos; puesto los autos a despacho para resolver e interviniendo como Magistrado ponente el Juez Superior **Paredes Flores**.

ATENDIENDO:

PRIMERO: Que, Imelda Julia Tumialan Pinto, Aldo Alejandro Vásquez Riosa, Henry José Avila Herrera, Luz Inés Tello de Ñecco, Antonio Humberto de la Haza Barrantes, María Amabilia Zavala Valladares y Guillermo Santiago Thornberry Villarán; todo ellos como miembros titulares de la Junta Nacional de Justicia; solicitan el dictado de una medida cautelar, para que:

“Se suspenda los efectos jurídicos del Acuerdo adoptado el 7 de setiembre de 2023, mediante el cual el Pleno del Congreso de la República, aprobando la Moción de Orden del Día N° 7565, dispuso encargar a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos la “Investigación Sumaria” a los miembros de la Junta Nacional de Justicia por causa grave, con el propósito de removerlos, invocando para ello el artículo 157 de la Constitución.

Se suspenda todo lo actuado en la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República en virtud del Acuerdo mediante el cual el Pleno del Congreso de la República aprobó la Moción de orden del Día N° 7565, así como la suspensión de todas las acciones y acuerdos ulteriores que pudieran derivarse respecto de dicha moción, orientados a la remoción de los miembros de la Junta Nacional de Justicia.

Se suspenda cualquier acto destinado a votar en el Pleno del Congreso de la República la remoción de los miembros de la Junta Nacional de Justicia, como consecuencia de la moción

descrita y de los informes emitidos por la citada Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República, en el marco del trámite de esa misma moción”.

Consideraciones previas y generales.

SEGUNDO: Que, **el artículo 18° del Código Procesal Constitucional**, señala que:

“Se pueden conceder medidas cautelares y de suspensión del acto violatorio en los procesos de amparo, habeas data y de cumplimiento.

La medida cautelar solo debe limitarse a garantizar el contenido de la pretensión constitucional, teniendo en cuenta su irreversibilidad, el orden público y el perjuicio que se pueda ocasionar. El juez, atendiendo a los requisitos dicta la medida cautelar sin correr traslado al demandado. La ejecución dependerá del contenido de la pretensión constitucional intentada y del adecuado aseguramiento de la decisión final, a cuyos extremos deberá limitarse. **El juez puede conceder la medida cautelar en todo o en parte (...)**” (Resaltado y subrayado es nuestro).

Por su parte **el artículo 19°** agrega que:

“El juez para conceder la medida cautelar deberá observar que el pedido sea adecuado o razonable, que tenga apariencia de derecho y que exista certeza razonable de que la demora en su expedición pueda constituir un daño irreparable.

*En todo lo no previsto expresamente en el presente código, **es de aplicación supletoria lo dispuesto en el Título IV de la Sección Quinta del Código Procesal Civil, con excepción de los artículos 618, 630, 636 y 642 al 672 (...)**”* (Resaltado y subrayado es nuestro).

Es decir, que para la concesión de una medida cautelar se requiere la concurrencia conjunta de la verosimilitud del derecho, peligro en la demora y la adecuación o razonabilidad; y como bien el Tribunal Constitucional en la **STC 00023-2005-AI/TC**, lo precisó:

*“Desde la Teoría General del Proceso se establece que **los presupuestos para la concesión de una medida cautelar** están determinados para garantizar la efectiva tutela de una pretensión principal que tiene apariencia de encontrarse protegida por **el Derecho (fumus boni iuris)**, mediante una **medida idónea (adecuación)**, para evitar el peligro que puede significar la **demora en la tramitación o vaciar de contenido final el***

TERCERO: Que, **el derecho a la tutela cautelar** es un derecho que tiene un carácter fundamental; es cierto, que no aparece regulado expresamente en la Constitución Política del Estado, pero ese carácter se puede extraer del ámbito de protección del derecho constitucional a la tutela jurisdiccional consagrado en el artículo 139°, numeral 3 de la misma¹, por cuanto las medidas cautelares tienen como finalidad garantizar esa efectividad, siendo de esta manera parte de su contenido esencial. Entre otros atributos, es un derecho que vincula a todos los poderes públicos, por lo que cualquier acto del Estado que lo vulnere o amenace es inconstitucional; y como PRIORI POSADA acota:

“Toda norma del ordenamiento jurídico debe ser interpretada conforme al contenido del derecho fundamental a la tutela cautelar. De esta manera cada vez que un órgano jurisdiccional debe interpretar o inaplicar una norma procesal debe hacerlo a la luz de dicho derecho. Ello supone, además, que toda interpretación de las normas debe ser realizada en el sentido más favorable al derecho fundamental a la tutela cautelar”²(Resaltado y subrayado es nuestro).

El derecho a la tutela cautelar no es absoluto y puede ser limitado; esta limitación debe ser debidamente justificada, no debe transgredir su contenido esencial y sobre todo estar de acorde al principio de proporcionalidad.

CUARTO: Que, **la verosimilitud del derecho (fumus boni iuris)** en líneas generales, consiste en la apariencia de un buen derecho y que la pretensión o pretensiones postuladas en la demanda puedan ser estimadas; no se le exige al Juez un conocimiento de certeza, menos de prueba plena y convincente de la existencia del derecho, sino que a partir de la admisión de demanda realizar un juicio simple de apariencia razonable que la pretensión podría ser declarada fundada, o en todo caso considerar que tenga algún sustento jurídico que permita avizorar que lo argumentado por el demandante sea discutible; como MONROY PALACIOS, lo corrobora:

¹ El artículo 139° de la Constitución Política del Estado, señala que: “Son principios y garantías de la función jurisdiccional: (...) 3.-La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional”

² PRIORI POSADA, Giovanni. *La tutela cautelar: su configuración como derecho fundamental*. Ara Editores, Lima, 2006, pág. 148

“El solicitante de la medida cautelar **deberá demostrar que la pretensión principal- que se intenta garantizar- tiene una posibilidad razonable de ser declarada fundada al pronunciarse en la sentencia (...)**la verosimilitud no sugiere que el Juez evalúe a futuro la fundabilidad de la pretensión sino que considere, por lo menos, que la pretensión tiene un sustento jurídico que la hace discutible”³ (Resaltado y subrayado es nuestro).

Entonces, siguiendo a PEREZ VARGAS y FEIJOO CAMBIASO, en resumen, el análisis de la apariencia del derecho por parte del Juez Constitucional, debe pasar por verificar que la demanda no resulte manifiestamente improcedente y si la controversia presenta relevancia constitucional; que, se invoque un derecho fundamental cuya protección se sustenta en la Constitución, tratados internacionales o la jurisprudencia nacional o supranacional partir de su interpretación amplia y dinámica; que, el solicitante de la medida sea realmente el titular del derecho fundamental; que, el acto lesivo realmente incida sobre el ámbito de protección del derecho fundamental, debiendo analizar de forma preliminar si existe una amenaza o vulneración que justifica el dictado de la medida cautelar⁴. En resumidas cuentas, el Juez al momento de evaluar la solicitud cautelar y verificar este presupuesto, no puede realizar un juicio sobre el fondo de la controversia, caso contrario sería desnaturalizar la tutela cautelar.

QUINTO: Que, **en el peligro en la demora (*periculum in mora*)**, según la norma transcrita líneas arriba, se evalúa si producto de la duración del proceso principal, existe certeza razonable que se pueda generar un daño irreparable. MONROY PALACIOS con relación a este presupuesto señala que:

“...esta referido a la amenaza que el proceso se torne en ineficaz durante el tiempo transcurrido desde el inicio de la relación procesal hasta el pronunciamiento de la sentencia definitiva. Su existencia no está sustentada necesariamente en la posibilidad de que actos maliciosos del demandado impidan el cumplimiento de lo pretendido por el demandante, **sino que el solo transcurso del tiempo constituye de por sí un estado de amenaza que merece una tutela especial**”⁵ (Resaltado y subrayado es nuestro).

³ MONROY PALACIOS, Juan. *Bases para la formación de una teoría cautelar*. Comunidad, Lima, 2002, p. 170- 173.

⁴ PEREZ VARGAS, Julio Cesar y FEIJOO CAMBIASO. ¿La apariencia del derecho análisis de certeza o probabilidad? En Nuevo código procesal constitucional comentado. Gaceta Jurídica, Lima, 2022, Tomo I, pag.367-368.

⁵ MONROY PALACIOS, Juan. Ob.cit.pag.176.

De lo anterior, se tiene, que la demora en el proceso de por sí constituye un peligro que la sentencia definitiva podría tornarse inexigible o imposible de ejecutar, sin perjuicio del comportamiento de las partes, la complejidad del asunto y la naturaleza de la pretensión solicitada; y claro está que de concretarse esa amenaza y de acuerdo a la gravedad del peligro, el daño causado sea irreparable, entendiéndose este último, como aquella situación por medio de la cual no se pueden reponer las cosas al estado anterior a la amenaza o violación del derecho fundamental. Por otro lado, es necesario acotar, que el riesgo de daño jurídico tiene que ser inminente, lo que justificaría pues, la necesidad de conceder la medida cautelar que reviste el carácter urgente, y siguiendo a PRIORI POSADA, la determinación de si existe o no peligro en la demora no pasa por una evaluación genérica abstracta, sino por un juicio realizado a partir del caso concreto, es decir, atendiendo a las especiales circunstancias que rodean a la situación que es sometida al proceso y, además, teniendo en consideración los poderes que la parte puede ejercitar legítimamente para evitar el perjuicio, y que no son de orden procesal, sino más bien de orden material⁶, y esto cobra relevancia en el proceso constitucional de amparo, por cuanto este no solamente se inicia por una lesión del derecho fundamental, sino también por la amenaza de la lesión. Y cobra relevancia lo sostenido textualmente por el referido autor respecto a los procesos constitucionales:

“...Si [el Juez] ha admitido una demanda ante la alegación de una amenaza de lesión de un derecho fundamental, es porque ha concluido que existe un riesgo que se mantendrá mientras dure el proceso; es decir, a la fecha en que se admitió la demanda el Juez advirtió que el derecho fundamental estaba en riesgo de ser lesionado y que ese riesgo era inminente; pero la demora en la tramitación del proceso principal puede permitir que ese acto que se tema ocurra en el futuro y que es inminente, que se consume, ocurra convirtiéndose con ella la sentencia a dictarse en ineficaz. En este caso, resulta claro entonces, que si el Juez ha admitido la demanda ante este supuesto ya admitido que existe un riesgo inminente, y le resultara sumamente difícil no conceder una medida cautelar alegando que no existe un riesgo de inminente realización”⁷ (Resaltado y subrayado es nuestro)

SEXTO: Que, para la **adecuación o razonabilidad** se requiere que el pedido cautelar sea congruente con lo que se pretende asegurar (objeto de la cautela) y

⁶ PRIORI POSADA, Giovanni. Ob.cit. pág.38.

⁷ PRIORI POSADA, Giovanni. Ob.cit. pág. 67.

proporcional, teniendo en cuenta los criterios de razonabilidad y utilidad, a fin de no poner en riesgo innecesariamente los derechos o competencias de la parte demandada; la congruencia sería la correlación lógica que necesariamente debe establecerse entre la cautelar concedida y el objeto de tutela; mientras que la proporcionalidad, se encuentra referida a que la concesión de la medida cautelar sea lo razonablemente necesario para lograr lo que con esta se persigue; y siguiendo a ARIANO DEHO, se puede precisar, que los límites de la adecuación son: no se deberá emitir una medida cautelar en donde el sujeto activo de la misma obtenga más de aquello que le será reconocido en sede tutela de fondo, en donde el derecho su plena y definitiva realización; se deberá evitar disponer medidas cautelares con un contenido y efectos objetivamente irreversibles o que sean de difícil reversión; se deberá tener en cuenta los intereses del sujeto pasivo evitando que la medida le produzca efectos efectivamente dañosos⁸, o mejor dicho, no solamente debe verificar, la congruencia de la medida, sino también en el supuesto que tenga incidencia sobre otros derechos o principios constitucionales. Y tampoco es demás tener en cuenta que el Tribunal Constitucional con relación a este presupuesto en la **STC N° 01209-2006-PA/TC**, precisó que:

*“... lo que desde una perspectiva procesal se conoce **como principio de congruencia o, en la teoría cautelar como "principio de adecuación" o principio de mínima injerencia, sirve para delimitar las potestades cautelares del juez, ya que permite que la medida adoptada sea no sólo idónea a la finalidad que persigue, sino que al mismo tiempo no sea tan dañina que incluso cause mayores estragos al peligro de daño irreparable al que se intenta garantizar al adoptarla. En síntesis, el juez que adopta una medida cautelar, sabiendo de la omnipotencia de sus facultades, debe tratar de que la medida adoptada, no sólo se restrinja al ámbito del proceso principal, sino que dentro de las posibles alternativas que se presente (por ejemplo, entre varios tipos de bienes posibles de afectar), debe optar por aquella fórmula que lesione menos los derechos de la persona o personas sobre las que va recaer la medida. Desde una perspectiva constitucional, tales principios de las medidas cautelares son protegidas a través del principio de proporcionalidad y, en concreto, a través de los sub principios de idoneidad y necesidad. Se trata de optimizar las técnicas procesales de tutela de los derechos a efectos de garantizar la vigencia de los derechos no sólo de quien solicita una medida cautelar, sino también y con mayor rigor aún, de quien los va sufrir”** (Resaltado y subrayado es nuestro).*

⁸ ARIANO DEHO, Eugenia. *Problemas del Proceso Civil*. Jurista Editores, Lima 2003, pág. 693.

SEPTIMO: Que, el Congreso de la República en la sesión de fecha 07 de Septiembre del 2023, aprobó la **Moción de Orden del Día N° 7565**, y acordó lo siguiente⁹:

“1.-ACUERDO:

Encargar a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos la Investigación Sumaria a los miembros de la Junta Nacional por causa grave, conforme al artículo 157° de la Constitución y en atención a los hechos expuestos en la parte considerativa de la presente moción.

2.-PLAZO.

La Comisión de Justicia y Derechos Humanos presentara su informe en el plazo de 14 días hábiles”.

OCTAVO: Que, **el artículo 157° dela Constitución Política del Estado**, prescribe que:

“Los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura pueden ser removidos por causa grave mediante acuerdo del Congreso adoptado con el voto conforme de los dos tercios del número legal de miembros”.

NOVENO: Que, aun cuando se pudiera asumir la posición que existen algunos actos emitidos por el Congreso de la República que no pueden ser judicializados, por la denominada “*políticas question*” o *actos políticos no justiciables*, debe quedar claro que esto no excluye los casos cuando un acto del Parlamento (es decir un acto político, como puede ser dentro de las comisiones investigadoras u otras), **interviene de manera directa los derechos fundamentales de las personas a las que someten**; y esto el Tribunal Constitucional lo corrobora en la **STC N° 04044-2022-PHC/TC**, cuando señala, que:

“20. Ciertamente este Tribunal aprecia, que en ejercicio de sus atribuciones y competencias que la Constitución le asigna, el Congreso de la Republica cuenta con un margen de actuación y decisión. Sin embargo, en el esquema de las modernas democracias constitucionales ello no puede suponer una abdicación total del control que, en el marco de un proceso de tutela de derechos, se pueda efectuar si es que se advirtiera que alguna conducta parlamentaria ocasiona la

⁹ Ver de fojas 20 a 27.

A lo que se debe agregar, que ello tampoco significa una permanente injerencia de la jurisdicción constitucional en la práctica política del Congreso de la Republica; lo que se quiere reafirmar es que de acuerdo al diseño constitucional no se abdique a cualquier forma de control, conllevando peligrosamente a que los órganos estatales, bajo una alegada autonomía funcional o fueros especiales, y enarbolando una libertad de perspectiva discrecionalidad, realicen una propia lectura de los contenidos de la Constitución, perdiendo su condición de norma jurídica y ser una mera carta política referencial. Y esta línea no es nueva en el máximo intérprete de la Constitución, ya que en la **STC N° 358-2013-PA/TC** dejo también establecido que:

“8. (...) Así como no existen islas al control constitucional, tampoco es posible sostener que existan escenarios que se puedan desconocer, sin mayor justificación, las garantías mínimas del debido proceso, en tanto ello supone aseverar, con el mismo énfasis, que la Constitución ha perdido su condición de norma jurídica, para volver a ser una mera carta política referencial, incapaz de vincular al Congreso de la República, al privilegiarse la majestad de los poderes públicos frente a los derechos fundamentales de la persona. Empero, esto último se encuentra reñido con la lógica del actual Estado Constitucional y, obviamente, no es compartido por este Tribunal Constitucional.” (Resaltado y subrayado es nuestro).

DECIMO: Que, los demandantes sustentan su pedido cautelar, contextualizado, en resumen, lo siguiente:

- Que, en la sesión realizada el jueves 07 de Septiembre del 2023, el Pleno del Congreso de la República aprobó la Moción del Orden del Día N° 7565, **encargó a la Comisión Justicia y Derechos Humanos la Investigación Sumaria a los miembros de la Junta Nacional de Justicia por causa grave, conforme al artículo 157° de la Constitución Política del Estado.**
- Que, **habrían sido citados para el jueves 21 de Septiembre a efectos de brindar sus manifestaciones con respecto a los siguientes cargos**¹⁰:

¹⁰ Ver a fojas 147.

- a) *Por haber emitido un pronunciamiento el 23 de mayo de 2023, en la página web institucional, así como en el twitter (red social) de la Junta Nacional de Justicia, donde invocan al Congreso de la Republica mayor reflexión con respecto a la acusación constitucional que se tramita contra la ex Fiscal de la Nación Zoraida Avalos Rivera.*
 - b) *Por supuesta presión ejercida por los integrantes de Junta Nacional de Justicia Dra Imelda Julia Tumialan Pinto, Dr Antonio Humberto de la Haza Barrantes y Maria Amabilia Zavala Valladares sobre el Presidente Judicial Dr. Javier Arévalo para que emitan un pronunciamiento cuestionando la inhabilitación de la ex Fiscal Zoraida Avalos por parte del Congreso de la Republica.*
 - c) *Por la supuesta decisión de interpretar que el límite legal de los 75 años, establecido en inciso 3 del artículo 156° de la Constitución Política del Perú, es solo para el acceso a la Junta Nacional de Justicia y no para el cese, al haber emitido la Resolución N°224-2020 JNJ de fecha 23 de octubre de 2020.*
 - d) *Por supuesto incumplimiento de presentar el informe anual al pleno del Congreso conforme a lo prescrito en el inciso 6 del Artículo 154° de la Constitución Política.*
 - e) *Por supuesta filtración información de la Junta Nacional de Justicia a IDL Reporteros, el 23 de agosto de 2023, con respecto a la investigación a la Fiscal de la Nación Patricia Benavides Vargas.*
- Que, **las cuatro primeras imputaciones objeto de la investigación sumaria serían materia de denuncias constitucionales que se encuentran actualmente en curso en el Congreso de la República.**
 - Que, **en ninguno de los oficios por los cuales se les citó para “formular sus descargos” se habría citado la norma legal o reglamentaria que regula el procedimiento parlamentario y tampoco la norma legal que tipifica las causas como graves, y establece los plazos para la realización de la investigación sumaria;** aluden a la metodología del trabajo y cronograma aprobado por los miembros de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos.
 - Que, **se elaboró y presentó un primer informe N° 01-2023-2024-CJDDHH/CR, que concluyó que no existía la comisión de falta grave** y recomendó exhortar a la Junta Nacional de Justicia evitar comunicados que linden con posibles conflictos de intereses.

- Que, los integrantes de la comisión no habrían votado ese informe, **sino otro inexistente con cargo a redacción, que comprendía 02 cargos considerados como causa grave, en contra de los miembros de la Junta Nacional de Justicia, recomendándose su remoción.**

Respecto a la verosimilitud del derecho (*fumus boni iuris*).

DECIMO PRIMERO: Que, **con relación a la vulneración de la independencia funcional**, los demandantes alegan, en resumen, que la Junta Nacional de Justicia no se encuentra sujeta al control político, ya que como órgano constitucional autónomo tampoco subordinado a otro poder u órgano del Estado, contraviniéndose los artículos 139°, numeral 2, 150° y 156°, parte *in fine* de la Constitución Política del Estado. En efecto, la Junta Nacional de Justicia es un organismo constitucional autónomo e independiente y ejerce funciones conforme al artículo 154° de la Constitución Política del Estado¹¹; sin embargo, por otro lado, como es sabido el artículo 157° de la Constitución Política del Estado, faculta al Congreso de la República para remover a sus miembros por causa grave; entonces, observándose preliminarmente la existencia de dos ámbitos de actuación distintos y regulados constitucionalmente, por ahora no se advierte apariencia en la vulneración del derecho constitucional invocado; en todo caso, al momento de evaluarse el fondo de la controversia constitucional, se procederá a emitir el pronunciamiento respectivo.

DECIMO SEGUNDO: Que, con **relación a la vulneración del derecho al debido proceso por ausencia de procedimiento preestablecido por Ley**, los demandantes alegan, en resumen, que el Congreso de la República habría creado

¹¹ El artículo 154° de la Constitución Política del Estado, señala que: “*Son funciones de la Junta Nacional de Justicia:*
1. Nombrar, previo concurso público de méritos y evaluación personal, a los jueces y fiscales de todos los niveles. Dichos nombramientos requieren el voto público y motivado conforme de los dos tercios del número legal de sus miembros.
2. Ratificar, con voto público y motivado, a los jueces y fiscales de todos los niveles cada siete años; y ejecutar conjuntamente con la Academia de la Magistratura la evaluación parcial de desempeño de los jueces y fiscales de todos los niveles cada tres años seis meses. Los no ratificados o destituidos no pueden reingresar al Poder Judicial ni al Ministerio Público
3. Aplicar la sanción de destitución a los jueces de la Corte Suprema y fiscales supremos; y, de oficio o a solicitud de la Corte Suprema o de la Junta de Fiscales Supremos, respectivamente, a los jueces y fiscales de todas las instancias. En el caso de los jueces supremos y fiscales supremos también será posible la aplicación de amonestación o suspensión de hasta ciento veinte (120) días calendario, aplicando criterios de razonabilidad y proporcionalidad. La resolución final debe ser motivada y con previa audiencia del interesado. Tiene naturaleza de inimpugnabile.
4. Registrar, custodiar, mantener actualizado y publicar el Registro de Sanciones Disciplinarias de Jueces y Fiscales.
5. Extender a los jueces y fiscales el título oficial que los acredita.
6. Presentar un informe anual al Pleno del Congreso”

un trámite “ad hoc”, contraviniendo el artículo 139°, numeral 3 de la Constitución Política del Estado¹² y el artículo 8° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En efecto, los derechos fundamentales que componen el debido proceso, no solo deben observarse en sede jurisdiccional, sino también en la administrativa sancionatoria, corporativa y parlamentaria, y en cuyo ámbito formal, los principios y reglas que lo integran tienen que ver con las formalidades estatuidas, como el juez natural, el procedimiento preestablecido, el derecho de defensa y la motivación. El derecho al procedimiento preestablecido garantiza que las normas con las se inició un determinado procedimiento no sean alteradas ni modificadas con posterioridad. Ahora, es cierto, que el artículo 157° de la Constitución Política del Estado para la remoción de los miembros de la Junta Nacional de Justicia no consigna un procedimiento predeterminado, también lo es, que el Congreso de la República en ejercicio de sus atribuciones constitucionales puede constituir comisiones ordinarias y extraordinarias e iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público, de acuerdo al artículo 97° de la Constitución Política del Estado¹³ e incluso su propio reglamento establece para ese fin los procedimientos correspondientes; en este sentido, por ahora tampoco se puede observar aparentemente que se haya vulnerado esa manifestación del derecho constitucional invocado; en todo caso, al momento de evaluarse el fondo de la controversia constitucional se procederá a emitir el pronunciamiento respectivo.

DECIMO TERCERO: Que, los demandantes también alegan, en resumen, **como parte de la afectación al derecho al debido proceso, la vulneración de los principios de tipicidad y legalidad,** en los que habría incurrido el acuerdo adoptado el 07 de septiembre del 2023, y cada uno de los actos ulteriores ejecutados en ese marco. Con relación al principio legalidad y tipicidad es de

¹²El artículo 139° de la Constitución Política del Estado, señala que: “*Son principios y derechos de la función jurisdiccional (...) 3. (...) Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera sea su denominación*”.

El artículo 8° de la Convención Americana de Derechos Humanos, prescribe que: “*1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter (...)*”

¹³ El artículo 97° de la Constitución Política del Estado, señala que: “*El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial. Para el cumplimiento de sus fines, dichas comisiones pueden acceder a cualquier información, la cual puede implicar el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria; excepto la información que afecte la intimidad personal. Sus conclusiones no obligan a los órganos jurisdiccionales*”.



recordar, que el artículo 2° de la Constitución Política del Estado, establece que:

*“Toda persona tiene derecho: (...) 24. A la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia: (...) d. **Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley.** (...) (Resaltado y subrayado es nuestro).*

Es decir, por el principio de legalidad no se puede atribuir a ninguna persona la comisión de una falta si esta no está previamente determinada en la ley, y también prohíbe que se pueda aplicar una sanción si esta no está especificada por la ley; y conforme a la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional¹⁴, este principio, impone tres exigencias: la existencia de una ley (*lex scripta*), que la ley sea anterior al hecho sancionado (*lex previa*) y que la ley describa un hecho estrictamente determinado (*lex certa*); supone la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes, esto es, la existencia de preceptos jurídicos (*lex previa*) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (*lex certa*) aquellas conductas y que permitan saber a qué atenerse en cuanto a responsabilidades y eventuales sanciones. El principio de tipicidad o taxatividad se deriva del principio de legalidad, pero como también ha señalado el Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia¹⁵, no se pueden equiparar ambos principios como sinónimos pues el principio de legalidad se satisface cuando se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la Ley; mientras, el segundo constituye la precisa definición de la conducta que la ley considera como falta; sin embargo, esta distinción no impide que ambos puedan operar de consuno, y como bien aquel lo ilustra en la **STC N° 2192-2004-PA/TC**:

*“El sub principio de tipicidad o taxatividad constituye una de **las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad** respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, **estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal**” (Resaltado y subrayado es nuestro).*

¹⁴ Como la STC 005262-2006-AA/TC.

¹⁵ Como en la STC N° 3510-2018-PA/TC.

Y lo reafirma en la **STC N° 00156-2012-PA/TC**, específicamente a lo que concierne a la sede parlamentaria, cuando señala que:

*“... no sólo la actuación de los órganos que ejercen función jurisdiccional debe estar ajustada a derecho, **sino también las de aquellos que llevan a cabo función política como administrativa**. Es el sometimiento de todos al Derecho y la interdicción de la arbitrariedad lo que distingue a un Estado constitucional de uno que no lo es. **Por consiguiente, los controles políticos y las sanciones políticas están también tasadas y reguladas por la Constitución y la ley. De ahí que el principio de legalidad y el subprincipio de taxatividad recorren y determinan el contenido y la dimensión del poder sancionatorio del Parlamento (sede política), como del Poder Ejecutivo (sede administrativa)**.”* (Resaltado y subrayado es nuestro).

DECIMO CUARTO: Que, de lo transcrito líneas arriba, se tiene que el artículo 157° de la Constitución Política del Estado, establece que los miembros de la Junta Nacional de Justicia pueden ser removidos por el Congreso de la Republica por “*causa grave*”. Una “*causa grave*” constituye un motivo o una circunstancia de gran importancia o con consecuencias serias. Ni el texto constitucional ni la Ley describen o tipifican anteladamente alguna conducta que configure esa “*causa grave*”. Entonces, si esto es así, y de una evaluación sumaria de lo expuesto y adjuntado en el cuaderno cautelar, aparentemente en el presente caso, se habría iniciado y seguido una investigación parlamentaria sumaria a los demandantes como miembros de la Junta Nacional de Justicia con la imputación de un cargo que se habría originado en una presunta amplia discrecionalidad de los miembros del Congreso de la Republica, y que al ser trasladado a aquellos mediante los Oficios N° 0131-2023-2024/CDJH-CR, N° 0132-2023-2024/CDJH-CR, N° 0133-2023-2024/CDJH-CR, N° 0134-2023-2024/CDJH-CR, N° 0135-2023-2024/CDJH-CR, N° 0136-2023-2024/CDJH-CR, N° 0137-2023-2024/CDJH-CR¹⁶ para el descargo correspondiente también podría haberse afectado el derecho a la defensa, que forma parte del contenido del derecho al debido proceso¹⁷; por lo

¹⁶ Ver acápite 3.2 del Informe N° 01-2023-2024-CJDDHH/CR, a fojas 41 y 92 vuelta.

¹⁷ Es menester indicar, e en los procesos constitucionales se debe tener en cuenta el principio del *iura novit curia*, por el que el órgano jurisdiccional competente debe aplicar el derecho que corresponda al proceso, aunque no haya sido invocado por las partes o lo haya sido erróneamente; el principio de *suplencia de queja deficiente*, por el que los Jueces Constitucionales tienen la facultad para adecuar las pretensiones de los quejosos, a fin de otorgarles la protección que sus derechos fundamentales requieran; y el *principio de elasticidad*, por el que el Juez Constitucional debe adecuar las formalidades a las finalidades del proceso constitucional, pudiéndose subsanar las deficiencias procesales de la demanda planteada.

que en este caso, si se cumple el presupuesto de la verosimilitud del derecho invocado.

Respecto al peligro en la demora

DECIMO QUINTO: Que, en cuanto al peligro a la demora, conforme a lo explicado líneas, arriba, desde ya es evidente que aun cuando el presente proceso es uno de tutela de derechos constitucionales, tanto el trámite y su resolución se verán afectados por el inexorable transcurso del tiempo. Por otro lado, de lo expuesto por los demandantes y de los documentos anexados, se advierte que la investigación sumaria por parte de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos no solamente se ha realizado en los plazos fijados, sino que también ya se cuenta con un informe final N° 01-2023-2024-CJDDHH/CR¹⁸, y además como es conocimiento público y por versión oficial del propio Congreso de la Republica¹⁹, para el próximo día miércoles 08 de Noviembre se ha convocado al pleno para el debate y la votación del mencionado informe, en el que se concluyó, en las imputaciones y los cargos que corresponden, que los demandantes como miembros de la Junta Nacional de Justicia se encontraban en causa grave, debiéndose proceder conforme al artículo 157° de la Constitución Política del Estado, es decir, a la remoción como tales; por lo que es evidente la existencia de un peligro más que potencial e inminente, y que en caso de consumarse esa remoción, certeramente es razonable que se les ocasionaría un perjuicio irreparable, por cuanto se designarían inmediatamente y entrarían en funciones los miembros suplentes, y aun cuando se tutelen los derechos constitucionales invocados, sería imposible retrotraer todo al estado anterior de su amenaza y vulneración; cumpliéndose de esta manera dicho presupuesto.

Respecto a la adecuación o razonabilidad de la medida.

DECIMO SEXTO: Que, los demandantes con relación al presupuesto de la adecuación o razonabilidad de la medida, alegan, en resumen, que se habría cumplido con tal requisito, en tanto que a través de la medida cautelar solicitada

¹⁸ Ver de fojas 84 a 143.

¹⁹ Disponible en: <https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/debate-y-votacion-de-informe-final-sobre-junta-nacional-de-justicia-sera-el-miercoles-8/>

se busca el restablecimiento de los derechos fundamentales. Los demandantes en el proceso principal pretenden:

“1. Petitorio Principal: *consiste en que, de conformidad con el artículo 1 del Código Procesal Constitucional, SOLICITAMOS que, reponiendo las cosas al estado anterior a nuestros derechos constitucionales a la independencia funcional y al debido proceso, se sirva declarar la NULIDAD del Acuerdo adoptado el 7 de setiembre de 2023, mediante el cual el Pleno del Congreso de la República, aprobando la Moción de Orden del Día N° 7565, dispuso encargar a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos la “Investigación Sumaria” a los miembros de la Junta Nacional de Justicia por causa grave, con el propósito de removerlos, invocando para ello el artículo 157 de la Constitución y en atención a los hechos expuestos en la parte considerativa de dicha Moción.*

2. Petitorio Accesorio: *Que, se declare la NULIDAD de todo acto en la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República, en virtud del Acuerdo mediante el cual el Pleno del Congreso de la República aprobó la Moción de orden del Día N° 7565, así como la NULIDAD de todas las acciones y acuerdos ulteriores que pudieran derivarse respecto de dicha moción, orientados a la remoción de los miembros de la Junta Nacional de Justicia”.*

DECIMO SEPTIMO: Que, de lo anterior, en principio se observa que la medida cautelar tiene congruencia con las pretensiones postuladas en el proceso principal, sobre todo si se tiene en cuenta, que estas alcanzan no solamente a la nulidad del acuerdo adoptado el 07 de Septiembre del 2023, sino también a todas las acciones y acuerdos ulteriores que pudieran derivarse de dicho acuerdo y orientado a la remoción de los demandantes; sin embargo, no puede dejarse de lado lo esgrimido líneas arriba con relación al análisis del presupuesto de la verosimilitud del derecho, y sobre todo el principio de proporcionalidad, bajo un criterio de razonabilidad y utilidad. En esta perspectiva, si bien la medida cautelar solicitada en líneas generales es idónea y busca cumplir con un fin constitucional legítimo como asegurar el cumplimiento eficaz de una sentencia, resulta que concederla totalmente y en la forma solicitada podría afectar innecesariamente otros derechos o principios constitucionales como lo referido a las atribuciones y competencias propias del Congreso de la Republica. En este contexto, es cierto que el Juez Constitucional debe otorgar al afectado una tutela procesal idónea con su particular situación jurídica, pero frente a la posibilidad antes señalada, debe

adecuar la medida cautelar solicitada por otra medida que garantice de igual forma la eficacia del proceso; como bien señala LEDESMA NARVAEZ:

“La adecuación de la medida está vinculada con la posibilidad de la flexibilización que permite que el juez, para evitar perjuicios o gravámenes innecesarios al titular de los bienes, pueda disponer de una medida cautelar distinta a la solicitada, teniendo en cuenta la importancia del derecho que se intentare proteger. La razón que se señala es que el juez solo cuenta con los elementos de juicio unilaterales aportados por el actor, por ello debe ejercer la facultad con extrema prudencia, circunscribiendo la sustitución o la limitación a aquellos supuestos en que la medida solicitada resulte manifiestamente exorbitante o inapropiada. Dicha facultad no puede ejercerse cuando la medida ya ha sido cumplida y notificada, en cuyo caso está a cargo del afectado requerir la sustitución o limitación”²⁰ (Resaltado y subrayado es nuestro).

De esta forma, el Colegiado considera adecuar la medida cautelar solicitada, disponiendo la suspensión provisional de todos los efectos de la imputación de cargos que la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República les formulara a los demandantes Imelda Julia Tumialan Pinto, Aldo Alejandro Vásquez Ríos, Henry José Avila Herrera, Luz Inés Tello de Ñecco, Antonio Humberto de la Haza Barrantes, María Amabilia Zavala Valladares y Guillermo Santiago Thornberry Villarán, como miembros titulares de la Junta Nacional de Justicia, mediante los Oficios N° 0132-2023-2024/CDJH-CR, N° 0137-2023-2024/CDJH-CR, N° 0134-2023-2024/CDJH-CR, N° 0135-2023-2024/CDJH-CR, N° 0133-2023-2024/CDJH-CR, N° 0131-2023-2024/CDJH-CR, N° 0136-2023-2024/CDJH-CR, respectivamente, como parte del inicio de la investigación sumaria que le fuera encargada mediante la aprobación de la Moción de Orden del Día N°7565, y todos los demás actos procedimentales que hayan derivado de la misma; suspensión que tendrá vigencia hasta que se resuelva el proceso principal y sin perjuicio de las investigaciones o procedimientos parlamentarios que sobre aquellos recaen en la actualidad o puedan recaer en el futuro. Medida cautelar que, a criterio del Colegiado, también cumple con la garantía de la reversibilidad, por cuanto en caso de revocarse o anularse la misma se pueden retrotraer los efectos al estado anterior, y de respeto al orden público, sobre todo porque se ha realizado una ponderación de los principios o derechos constitucionales.

²⁰ LEDESMA NARVAEZ. Marianella. Ob.cit., pág. 93.

Por las consideraciones expuestas, los Jueces Superiores de la Tercera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima; **RESUELVEN: CONCEDER** en parte la medida cautelar solicitada por los demandantes; y adecuándola, **SE DISPONE: SUSPENDER PROVISIONALMENTE** todos los efectos de la imputación de cargos que la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República les formulara a los demandantes Imelda Julia Tumialan Pinto, Aldo Alejandro Vásquez Ríos, Henry José Avila Herrera, Luz Inés Tello de Ñecco, Antonio Humberto de la Haza Barrantes, María Amabilia Zavala Valladares y Guillermo Santiago Thornberry Villarán, como miembros titulares de la Junta Nacional de Justicia mediante los Oficios N° 0132-2023-2024/CDJH-CR, N° 0137-2023-2024/CDJH-CR, N° 0134-2023-2024/CDJH-CR, N° 0135-2023-2024/CDJH-CR, N° 0133-2023-2024/CDJH-CR, N° 0131-2023-2024/CDJH-CR, N° 0136-2023-2024/CDJH-CR respectivamente, como parte del inicio de la investigación sumaria que le fuera encargada mediante la aprobación de la Moción de Orden del Día N°7565 y todos los demás actos procedimentales que hayan derivado de la misma; suspensión que tendrá vigencia hasta que se resuelva el proceso principal y sin perjuicio de las investigaciones o procedimientos parlamentarios que sobre aquellos recaen en la actualidad o puedan recaer en el futuro; y **CUMPLA** la Secretaria de esta Sala Superior con **oficiar** al Presidente del Congreso de la República, para el conocimiento y ejecución de lo dispuesto en la presente resolución.-**Notificándose.**

NPF