



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**Pleno. Sentencia 137/2024**

**PLENO JURISDICCIONAL**

Expediente 00004-2023-CC/TC

## **SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

16 de abril de 2024

### **Caso de las competencias del Ministerio Público en materia de actos de administración interna**

MINISTERIO PÚBLICO C. JUNTA NACIONAL DE JUSTICIA

#### **Asunto**

Demanda de conflicto competencial respecto de las aperturas de investigaciones preliminares en contra de la Fiscal de la Nación

Magistrados firmantes:

SS.

**MORALES SARAVIA  
PACHECO ZERGA  
GUTIERREZ TICSE  
DOMÍNGUEZ HARO  
MONTEAGUDO VALDEZ  
OCHOA CARDICH**



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Caso de las competencias del Ministerio Público | 2

## **TABLA DE CONTENIDOS**

### **I. ANTECEDENTES**

#### **A. PETITORIO CONSTITUCIONAL**

#### **B. DEBATE CONSTITUCIONAL**

##### **B-1. DEMANDA**

##### **B-2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

### **II. FUNDAMENTOS**

#### **§1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA**

#### **§2. EL TIPO DE CONFLICTO COMPETENCIAL DE AUTOS**

#### **§3. BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD APLICABLE AL PRESENTE CASO**

#### **§4. LA COMPETENCIA, GARANTÍA INSTITUCIONAL Y AUTONOMÍA DEL MINISTERIO PÚBLICO**

#### **§5. LA POTESTAD DISCIPLINARIA DE LA JUNTA NACIONAL DE JUSTICIA**

#### **§6. LOS ACTOS DE ADMINISTRACIÓN INTERNA DEL MINISTERIO PÚBLICO**

#### **§7. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO**

### **III. FALLO**



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las competencias del Ministerio Público | 3

### SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 16 días del mes de abril de 2024, en sesión de Pleno Jurisdiccional, los magistrados Morales Saravia (presidente), Pacheco Zerga (vicepresidenta), Gutiérrez Ticse, con fundamento de voto que se agrega, Domínguez Haro, con fundamento de voto que se agrega, Monteagudo Valdez y Ochoa Cardich han emitido la presente sentencia. El magistrado Hernández Chávez, emitió voto singular, que también se agrega. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

#### I. ANTECEDENTES

##### A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 16 de agosto de 2023, el Ministerio Público, debidamente representado por la fiscal de la nación, interpone demanda de conflicto de competencia contra la Junta Nacional de Justicia (JNJ), alegando que dicha institución viene llevando a cabo una serie de investigaciones preliminares en su contra como titular del Ministerio Público, partiendo de incorrectos criterios interpretativos, que menoscaban sus competencias constitucionales.

Por su parte, con fecha 16 de octubre de 2023, la presidenta de la JNJ contesta la demanda negándola y contradiciéndola en todos sus extremos, solicitando que sea declarada improcedente o, en su defecto, infundada.

##### B. DEBATE CONSTITUCIONAL

Las partes presentan una serie de argumentos sobre el conflicto de competencias que, a manera de resumen, se presentan a continuación:

###### B-1. DEMANDA

Los argumentos expuestos en la demanda por la representante del Ministerio Público son los siguientes:

- La fiscal de la nación alega la existencia de un conflicto competencial porque la Junta Nacional de Justicia, al ejercer su facultad sancionadora, ha menoscabado las competencias exclusivas de la titular del Ministerio Público, lo que se evidencia, a su juicio, con la expedición de las siguientes resoluciones que disponen la apertura de investigaciones preliminares:



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- (i) La Resolución 072-2023-JNJ, de fecha 23 de febrero de 2023, emitida por la presidenta de la Junta Nacional de Justicia en la Investigación Preliminar 001-2023-JNJ (Denuncia 1209-2022-JNJ), que dispuso la apertura de una investigación preliminar contra doña Liz Patricia Benavides Vargas, en su actuación como fiscal de la nación.
  - (ii) El extremo de la Resolución 403-2023-JNJ, de fecha 17 de abril de 2023, emitida por la presidenta de la Junta Nacional de Justicia en la Investigación Preliminar 008-2023-JNJ (Denuncias 1033- 2022-JNJ y 088-2023-JNJ acumuladas), en el que dispuso la apertura de una investigación preliminar contra la Sra. Liz Patricia Benavides Vargas, en su actuación como fiscal de la nación.
  - (iii) La Resolución 6, de fecha 29 de mayo de 2023 (Investigación Preliminar 001-023-JNJ e Investigación Preliminar 008-2023-JNJ), emitida por la instructora de la Junta Nacional de Justicia, doña Luz Inés Tello de Ñecco, que dispone “Acumular de oficio la Investigación Preliminar N001-2023, a la Investigación Preliminar N.º 008-2023, toda vez que ambos expedientes se encuentran en etapa de evaluación de parte del órgano instructor, para la emisión del informe que justifica si corresponde o no abrir procedimiento disciplinario contra Liz Patricia Benavides Vargas, en su condición de Fiscal de la Nación y otros”.
- Refiere que las faltas atribuidas se refieren a actos de gestión adoptados en el marco de la autonomía que le corresponde como representante del Ministerio Público, y cuyo control jurídico no es de competencia de la JNJ, de conformidad con el artículo 158 de la Constitución.
  - Sostiene que la Junta Nacional de Justicia debe limitarse únicamente a ejercer la potestad sancionadora derivada de la comisión de faltas en el ejercicio de funciones jurisdiccionales, como lo contempla el artículo 154, inciso 3 de la Constitución, y no sobre actos de gestión o de gobierno que esta realiza.
  - Advierte que las investigaciones instauradas por parte de la JNJ respecto de actos de administración interna, constituyen una extralimitación de sus atribuciones para gestionar el Ministerio Público; y es que se olvida que, en su calidad de fiscal de la nación, puede realizar actos de designar y dar por concluida la designación de fiscales provisionales, así como dar por terminado el vínculo laboral de un servidor de la institución a la que representa.
  - Afirma que las presuntas infracciones en mérito a las cuales se dispuso la apertura de investigaciones preliminares en su contra como titular del



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ministerio Público, son decisiones de administración interna que a la fecha encuentran sustento legal en el artículo 65, inciso 3 del Decreto Legislativo 052, modificado por la Ley 31718, al facultar al fiscal de la nación a nombrar a fiscales provisionales de todos los niveles.

- En esa línea, puntualiza que el literal i) del artículo 8 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones con enfoque de gestión por resultados, aprobado con la Resolución de la Junta de la Fiscalía de la Nación 1139-2020-MP-FN, señala que una de las funciones del despacho de la Fiscalía de la Nación consiste en designar a funcionarios, así como nombrar a los servidores de la institución; quedando acreditado que dichas facultades consisten en actos de administración interna que recaen en el ámbito del máximo representante del Ministerio Público.
- Precisa que los actos de gestión tienen las siguientes características: (i) el emisor del acto procede en calidad de representante de la Administración pública; (ii) las acciones por realizarse se concretizan en mérito a que la Administración pública actúa conforme sus prerrogativas y competencias; y, (iii) las decisiones que sean adoptadas guardan coherencia entre sí, y logran obtener no sólo la confianza por parte de terceros, sino la consecución de los objetivos trazados por una gestión determinada.
- Aduce que en el contexto de la organización y funcionamiento de una entidad se aplica el concepto de actos de gobierno, y de acuerdo con la doctrina administrativa, dichos actos no pueden ser materia de observación. Refiere que existe la imposibilidad de que estos actos sean judicialmente revisados más allá del control de la motivación.
- Indica que los actos de administración interna no se encuentran comprendidos dentro de las denominadas labores jurisdiccionales, sino como parte de los actos de gobierno o de gestión institucional; y, por ende, la JNJ únicamente tiene competencia para investigar a magistrados por actos cometidos en el ejercicio de sus labores jurisdiccionales.
- Sostiene que las investigaciones preliminares en curso vienen siendo conducidas por un miembro instructor que excede el límite de edad exigido para ser miembro de la JNJ, conforme lo dispuesto en el artículo 10.1, literal c), de la Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia (LOJNJ), situación que, a su juicio, redundaría directamente sobre la competencia como requisito de validez del acto administrativo, a tenor de lo dispuesto en los artículos 3, inciso 1; y 10, inciso 2, del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- La fiscal de la nación advierte que, a la luz del principio de separación de poderes, desde las manifestaciones de separación de poderes propiamente dicha y el balance de poderes, se podrá demostrar que la JNJ se excedió en sus competencias, al haber dispuesto la apertura de dos investigaciones preliminares en su contra por haber realizado actos de administración interna y actos de gestión, menoscabando así las atribuciones establecidas en el artículo 158 de la Constitución.
- Finalmente, sostiene que el objeto de la demanda competencial permitirá la delimitación de la competencia disciplinaria de la Junta Nacional de Justicia, ya que, a su criterio, esta última solo tiene facultades para coadyuvar en el correcto ejercicio de la función fiscal del Ministerio Público, y no para controlar los actos de administración interna adoptados por otras entidades del Estado.

### **B-2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

Los argumentos expuestos en la contestación de la demanda por el procurador público de la Junta Nacional de Justicia, son los siguientes:

- En primer lugar, enfatiza que las decisiones de la JNJ han sido emitidas respetando por completo el marco competencial que regula su potestad disciplinaria. Asevera que, de acuerdo con el artículo 146, inciso 3 de la Constitución, se garantiza a los fiscales “su permanencia en el servicio, mientras observen conducta e idoneidad propias de su función”. Agrega que el artículo 154 de la Constitución dispone que la evaluación del cumplimiento de dichas condiciones le corresponde a la JNJ, a través de los procedimientos disciplinarios y de evaluación integral y ratificación.
- Aduce que el procedimiento disciplinario consta de diferentes fases o etapas. En líneas generales, estas se pueden sintetizar de la siguiente forma: (i) Etapa de Postulación; (ii) Etapa de Investigación Preliminar; (iii) Etapa de Instrucción, (iv) Etapa Decisoria; y, (v) Etapa Impugnatoria.
- Sostiene, por otra parte, que a través del presente proceso competencial se ponen en debate competencias o facultades no reguladas en la Constitución ni en la Ley Orgánica del Ministerio Público (LOMP). Acota que las dos investigaciones preliminares fueron instauradas antes de la entrada en vigencia de la Ley 31718, que incorporó en la LOMP la competencia de la fiscal de la nación para nombrar a fiscales provisionales de todos los niveles.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las competencias del Ministerio Público | 7

- Acota que las competencias supuestamente menoscabadas del Ministerio Público se refieren a decisiones donde se dispusieron remociones y ceses de fiscales, que constituirían en realidad actuaciones administrativas relacionadas con facultades y competencias que corresponden a la fiscal de la nación, pero que no se encuentran reguladas ni en la Constitución, ni en la ley. En consecuencia, no se cumpliría con la naturaleza constitucional de la presente controversia, por lo que la demanda debería ser declarada improcedente.
- Con respecto a los argumentos para declarar infundada la demanda, el procurador de la entidad demandada afirma que el Tribunal Constitucional ha dejado establecido en su jurisprudencia que la evaluación de un magistrado a través del procedimiento de ratificación alcanza al ámbito de gestión administrativa; esto es, el manejo de personal, el manejo presupuestal, entre otros, que no son funciones o labores estrictamente jurisdiccionales, por lo que son espacios en donde también el juez y fiscal deben actuar correctamente, conforme a la Ley de Carrera Fiscal o Judicial.
- Refiere que cuando la JNJ actúa en ejercicio de su potestad de investigación y eventual sanción disciplinaria, no lo hace como instancia administrativa o jurisdiccional de impugnación o revisión de validez de las decisiones fiscales, sino que más bien realiza un análisis del factor externo de las decisiones fiscales; es decir, de los factores que lindan con la eventual conducta disfuncional.
- Alega que la competencia que viene ejerciendo la JNJ está limitada a evaluar si las conductas de la fiscal de la nación, individualmente consideradas, tienen repercusiones de índole disciplinaria, o no; en otras palabras, si existe base suficiente para abrir un procedimiento disciplinario en contra de ella, o no.
- Subraya que la JNJ no ha anulado, modificado o confirmado las decisiones de la fiscal de la nación, ni podrá hacerlo, ya que ese no es el objeto de los procedimientos disciplinarios. Las remociones y designaciones de funcionarios realizadas por la fiscal de la nación mantienen y mantendrán, plenamente, sus efectos, sin que la actuación de la JNJ tenga alcance sobre estas.
- Advierte que si se interpretara el principio de separación de poderes de la forma literal y absoluta, como lo hace la demandante, la consecuencia sería eliminar el control jurídico disciplinario sobre la fiscal de la nación y sobre todos aquellos jueces y fiscales que ocupan cargos de gobierno en sus instituciones, vaciando de contenido la opción de nuestra Constitución y del legislador de conferirle competencia a la JNJ como consejo de la judicatura para investigar y sancionar faltas disciplinarias.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- Sostiene que el artículo 2, literal f) de la LOJNJ subraya que la competencia disciplinaria alcanza a jueces y fiscales de todos los niveles. Asimismo, que el artículo 37 de la LOMP, establece que el fiscal de la nación no es un funcionario de designación externa por fuera de la carrera fiscal, sino que es un fiscal supremo.
- En ese sentido, precisa que la fiscal de la nación no se encuentra exceptuada de observar los deberes y prohibiciones contemplados por el legislador en la Ley de la Carrera Fiscal (LCF) y la LOJNJ para todos los fiscales, y que, si su conducta configura una falta, puede ser pasible de procedimiento disciplinario ante la JNJ.
- Anota que la LCF establece en sus artículos 33 y 39 los deberes y prohibiciones que todo fiscal debe cumplir y respetar. A este listado de prohibiciones expresas se debe agregar lo establecido por el legislador en la Sexta Disposición Complementaria Final de la LOJNJ. Acota que el catálogo de faltas se encuentra desarrollado en los artículos 45, 46 y 47 de la LCF y 41 de la LOJNJ.
- Manifiesta que la independencia o autonomía interna de los fiscales no implica que estos gocen de inmunidad disciplinaria. Por tanto, en el presente caso se pretende desnaturalizar el proceso competencial con el objetivo de evitar que la fiscal de la nación sea investigada por la JNJ; más aún cuando ya existe un proceso de amparo en trámite ante un juzgado constitucional referido a las resoluciones cuya nulidad ha sido solicitada.
- Asevera que existen antecedentes de actuación disciplinaria respecto de jueces y fiscales donde no sólo se investigó, sino que se llegó a sancionar a diversos operadores de justicia por incurrir en faltas disciplinarias con motivo de “actos de administración o de gobierno”; entre los que puede citarse:
  - La Resolución 184-2015-PCNM, del 19 de octubre de 2015 (Procedimiento Disciplinario 015-2015-CNM). El Pleno del CNM resolvió destituir al fiscal Hugo Dante Farro Murillo por haber incurrido en faltas disciplinarias durante su actuación como fiscal superior titular y presidente de la Junta de Fiscales Superiores del Distrito Judicial del Santa;
  - La Resolución 021-2016-PCNM, del 24 de mayo de 2016 (Procedimiento Disciplinario 029-2015-CNM). El Pleno del CNM resolvió destituir al juez, señor Francisco de Paula Arístides Boza Olivan, por haber incurrido



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en faltas disciplinarias durante su actuación como presidente de la Corte Superior de Justicia de Ucayali.

- Los casos disciplinarios vinculados al ex presidente de la Corte Superior de Justicia del Callao, señor Walter Benigno Ríos Montalvo, destituido por la JNJ.
- Por otro lado, afirma que doña Luz Inés Tello de Ñecco mantiene a la fecha la condición de miembro de la JNJ, y subraya que no ha sido destituida ni removida del cargo por los órganos que tienen atribuciones para hacerlo, por lo que mal se puede sostener que carece de competencias para actuar como tal.
- Finalmente, puntualiza que no existen 21 investigaciones preliminares abiertas contra la fiscal de la nación, y que la demandante no adjunta medios probatorios para acreditar tal afirmación. En la contestación de la presente demanda se afirma que sólo se encuentran abiertas dos investigaciones preliminares a la fiscal de la nación: la Investigación Preliminar 01-2023-JNJ y la Investigación Preliminar 008-2023-JNJ.

## II. FUNDAMENTOS

### §1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA

1. En el presente caso, el Ministerio Público alega que la Junta Nacional de Justicia, al haber ejercido su potestad sancionadora, ha menoscabado las competencias que el artículo 158 de la Norma Fundamental le reconoce.
2. En concreto, sostiene que la apertura de investigaciones preliminares contra la fiscal de la nación por parte de la JNJ menoscaba sus competencias institucionales. Específicamente, cuestiona los siguientes actos:
  - (i) La Resolución 072-2023-JNJ, de fecha 23 de febrero de 2023, emitida por la presidenta de la Junta Nacional de Justicia en la Investigación Preliminar 001-2023-JNJ (Denuncia 1209-2022-JNJ), que dispuso la apertura de una investigación preliminar contra doña Liz Patricia Benavides Vargas, en su actuación como fiscal de la nación, por infracción de los artículos 33, incisos 20 y 22; 39, inciso 7; y artículo 47, inciso 13, de la Ley de la Carrera Fiscal (fojas 56 y 57 del cuadernillo digital del Expediente).
  - (ii) El extremo de la Resolución 403-2023-JNJ, de fecha 17 de abril de 2023, emitida por la presidenta de la Junta Nacional de Justicia en la Investigación Preliminar 008-2023-JNJ (Denuncias 1033- 2022-JNJ y



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

088-2023-JNJ acumuladas), en el que se dispuso la apertura de una investigación preliminar contra doña Liz Patricia Benavides Vargas, en su actuación como fiscal de la nación, por infracción de los artículos 33, incisos 20 y 22; 39, incisos 7 y 14, y 47, incisos 1, 10 y 13, de la Ley de la Carrera Fiscal (fojas 164 a 170 del cuadernillo digital del Expediente).

(iii) La Resolución 6, de fecha 29 de mayo de 2023 (Investigación Preliminar 001-023-JNJ e Investigación Preliminar 008-2023-JNJ), emitida por la instructora de la Junta Nacional de Justicia, doña Luz Inés Tello de Ñecco, que dispone “Acumular de oficio la Investigación Preliminar 001-2023, a la Investigación Preliminar N.º 008-2023, toda vez que ambos expedientes se encuentran en etapa de evaluación de parte del órgano instructor, para la emisión del informe que justifica si corresponde o no abrir procedimiento disciplinario contra Liz Patricia Benavides Vargas, en su condición de Fiscal de la Nación y otros” (foja 176 del cuadernillo digital del Expediente).

3. Así las cosas, este Tribunal debe precisar que el pronunciamiento que se emite en el marco de un proceso competencial sólo se realiza respecto a una decisión (disposición, acto o resolución) o concreta actuación que habría configurado un vicio competencial.
4. Como paso previo al examen competencial planteado por la parte demandante, este Tribunal considera indispensable determinar el tipo de conflicto que se habría configurado en el presente caso.

### **§2. EL TIPO DE CONFLICTO COMPETENCIAL DE AUTOS**

5. Conforme a lo establecido en el inciso 3 del artículo 202 de la Constitución y en el artículo 108 del Nuevo Código Procesal Constitucional (NCPCo), corresponde a este Tribunal conocer los conflictos de competencias o de atribuciones asignadas por la Constitución o las leyes orgánicas que delimiten los ámbitos propios de los poderes del Estado, los órganos constitucionales, los gobiernos regionales o municipales.
6. En tal sentido, la legitimación en el proceso competencial alcanza a las entidades estatales previstas en la Constitución, y en él pueden oponerse:
  - (i) El Poder Ejecutivo con uno o más gobiernos regionales o municipales;
  - (ii) Dos o más gobiernos regionales o municipales entre sí; y,



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- (iii) Cualesquiera poderes del Estado u órganos constitucionales entre sí.
7. Según el artículo 109 del NCPCo, el conflicto competencial se produce cuando alguna de las referidas entidades estatales adopta decisiones o rehúye deliberadamente actuaciones que afectan las competencias o atribuciones que, de acuerdo con el marco constitucional y legal, corresponde a otra.
  8. Este Tribunal ha sostenido que los conflictos competenciales pueden ser alternativamente típicos —positivos o negativos— o atípicos —por menoscabo de atribuciones constitucionales o por omisión de cumplimiento de un acto obligatorio—.
  9. El *conflicto positivo* se presenta cuando dos o más entidades estatales se consideran competentes para ejercer una misma competencia o atribución. Por el contrario, el *conflicto negativo* se produce cuando dos o más entidades estatales se niegan a asumir una competencia o atribución, por entender que ha sido asignada a otra entidad estatal, o cuando mediante la omisión de un determinado acto estatal obligatorio se afecta el ejercicio de las atribuciones o competencias de otra.
  10. Por su parte, este Tribunal ha desarrollado en su jurisprudencia (cfr. Sentencia 00005-2005-CC/TC y Sentencia 00001-2010-CC/TC) el denominado conflicto constitucional por menoscabo de atribuciones constitucionales, el cual ha clasificado en:
    - (i) *Conflicto constitucional por menoscabo en sentido estricto*, que se produce cuando, sin existir un conflicto en relación con la titularidad de una competencia o atribución, un órgano constitucional ejerce su competencia de un modo tal que afecta el adecuado ejercicio de las competencias reservadas a otro órgano constitucional; y,
    - (ii) *Conflicto constitucional por menoscabo de interferencia*, que se produce cuando los órganos constitucionales tienen entrelazadas sus competencias en un nivel tal que uno o ninguno de ellos puede ejercer debidamente sus competencias sin la cooperación del otro. Los conflictos por menoscabo de atribuciones se presentan cuando una entidad estatal, al ejercer indebidamente sus competencias, entorpece la labor de otra sin haber invadido, en rigor, la esfera de sus competencias. En este supuesto, no se discute la titularidad de una competencia determinada, sino la forma en la que esta se ejerce material o sustancialmente.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11. En el presente caso, el Ministerio Público no pretende cuestionar la potestad sancionadora de la Junta Nacional de Justicia, sino, más bien, el modo concreto en el que se viene ejerciendo dicha competencia, ya que, a juicio de la parte demandante, se estarían afectando las atribuciones de la fiscal de la nación, establecidas por la Constitución y su ley orgánica.
12. Así las cosas, en la controversia de autos, la parte demandante alega concretamente que la JNJ carece de potestad sancionadora para cuestionar o revisar los actos de administración interna o actos de gestión dispuestos por la fiscal de la nación como titular del Ministerio Público.
13. En tal sentido, este Tribunal advierte que el conflicto de autos es uno por menoscabo en sentido estricto, toda vez que se encuentra en discusión la forma en que la Junta Nacional de Justicia viene ejerciendo sus competencias en materia sancionadora para abrir investigaciones preliminares en contra de la fiscal de la nación por los actos antes mencionados.
14. Por lo expuesto, este Tribunal delinearé una cartografía conceptual de las competencias de ambos órganos constitucionales, y luego analizará si la apertura de investigaciones preliminares y posteriores actuaciones de la JNJ han menoscabado el marco de competencias que la Constitución le ha conferido, o no.
15. Para tal efecto, será necesario determinar las normas del bloque de constitucionalidad relacionadas con las competencias materia de discusión, a fin de delimitar el parámetro de control que servirá para resolver la presente controversia.

### **§3. BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD APLICABLE AL PRESENTE CASO**

16. La Junta Nacional de Justicia es el órgano constitucional autónomo que reemplazó al extinto Consejo Nacional de la Magistratura, de manera que toda alusión en la Constitución a este último deberá entenderse referida a la JNJ, de conformidad con la Única Disposición Complementaria Final de la Ley 30904.
17. De acuerdo con el artículo 150 de la Constitución, corresponde a la JNJ la selección y el nombramiento de los jueces y fiscales, salvo cuando estos provengan de elección popular. Sus funciones se encuentran estipuladas en el artículo 154 de la Norma Suprema.
18. Por su parte, el Ministerio Público, conforme se deriva de los artículos 158 y 159 de la Constitución, es el órgano constitucional autónomo encargado de,



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

entre otras cosas, velar por la independencia de los órganos jurisdiccionales y por la recta administración de justicia, conducir la investigación del delito y ejercitar la acción penal.

19. Toda vez que en el presente proceso se encuentra en debate el modo de ejercicio de una competencia de la JNJ, será necesario tomar en consideración no solo los artículos pertinentes de la Constitución sobre dicha materia, sino también los de la LOJNJ, pues, conforme al artículo 106 de la Constitución, mediante leyes orgánicas se regulan, entre otras cosas, la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la misma.
20. Asimismo, en tanto que el Ministerio Público sostiene que la apertura de las investigaciones preliminares citadas en la demanda afecta su competencia y, por ende, vulneraría el marco constitucional de su autonomía, será necesario tomar en consideración también la Ley Orgánica del Ministerio Público y la Ley de la Carrera Fiscal. Esta última resulta de aplicación, por cuanto desarrolla los deberes, prohibiciones y faltas de los fiscales.

### **§4. LA COMPETENCIA, GARANTÍA INSTITUCIONAL Y AUTONOMÍA DEL MINISTERIO PÚBLICO**

21. Como ya se ha puesto de relieve, el Ministerio Público es un órgano constitucionalmente autónomo cuyas funciones y competencias han sido delimitadas de forma directa en la Constitución Política de 1993.
22. Así, en el artículo 158 de nuestra Carta Política, el constituyente ha destacado la autonomía de dicha entidad, encabezada por quien desempeña el cargo de fiscal de la nación, que es elegido por la Junta de Fiscales Supremos por un período de tres años, prorrogable por reelección únicamente por dos años más.
23. Los miembros del Ministerio Público gozan de los mismos derechos, prerrogativas, obligaciones e incompatibilidades que quienes conforman, en su respectiva categoría, el Poder Judicial, y su nombramiento está sujeto a los mismos requisitos y procedimientos.
24. En lo que aquí interesa, las competencias constitucionales del Ministerio Público han sido establecidas en el artículo 159 de la Norma Fundamental. Entre ellas corresponde destacar las siguientes:
  - (i) Promover de oficio, o a petición de parte, la acción judicial en defensa de la legalidad y de los intereses públicos tutelados por el Derecho;



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- (ii) Velar por la independencia de los órganos jurisdiccionales y por la recta administración de justicia;
  - (iii) Representar en los procesos judiciales a la sociedad;
  - (iv) Conducir desde su inicio la investigación de delito;
  - (v) Ejercitar la acción penal de oficio o a pedido de parte, entre otras.
25. Este Tribunal, en la Sentencia 00004-2006-PI/TC, dejó sentado que la autonomía del Ministerio Público, prevista en el artículo 158 de la Constitución, constituye una *garantía institucional* que:

[...] tiene por finalidad asegurar y proteger la libertad de actuación de este órgano constitucional, de modo tal que pueda cumplir eficazmente con las funciones que le ha encomendado la Norma Fundamental, evitando la dependencia y subordinación respecto de otros órganos, poderes o personas, sean estas públicas o privadas. Para garantizar esta libertad de actuación es preciso, entre otras cosas, que el Ministerio Público, en tanto que órgano constitucional autónomo, pueda contar con *un estatuto jurídico básico* que regule los derechos, obligaciones, incompatibilidades y beneficios de los fiscales, entre otros, de manera que se pueda preservar la imparcialidad en el desempeño de la función fiscal, así como el tratamiento igualitario a los fiscales que se encuentran en el mismo nivel y jerarquía. (Fundamento 101).

26. Como se sostuvo en la referida sentencia, el Ministerio Público cuenta con un estatuto jurídico básico que regula los derechos, obligaciones, incompatibilidades y beneficios de los fiscales, a fin de preservar la imparcialidad en el desempeño de la función fiscal y garantizar que se brinde un tratamiento igualitario a quienes ejerzan funciones en el mismo nivel y jerarquía.
27. El precitado estatuto jurídico se encuentra desarrollado: (i) la Ley Orgánica del Ministerio Público, aprobada por el Decreto Legislativo 052, y (ii) la Ley 30483, Ley de la Carrera Fiscal, sin perjuicio de otras disposiciones que por mandato del ordenamiento jurídico resulten aplicables a los fiscales. Cabe señalar que, en su Primera Disposición Complementaria Final, *la LCF declara que esta norma jurídica es una ley de naturaleza orgánica*, de conformidad con el artículo 106 de la Constitución Política del Perú, que dispone que: “Mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución”.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

28. Dentro de ese estatuto jurídico se ubican las disposiciones de la LCF relacionadas directamente con la presente controversia. Así, en el Título III (“Deberes, derechos, prohibiciones, impedimentos e incompatibilidades de los fiscales”) de dicha ley se han establecido, entre otras disposiciones, las referidas a los deberes (Capítulo I), a los derechos (Capítulo II), a las prohibiciones, impedimentos e incompatibilidades de los fiscales (Capítulo III); a las responsabilidades (Capítulo IV) y al régimen disciplinario (Capítulo V).
29. En la LOMP, a la que se ha hecho referencia *supra*, también se ha destacado el carácter autónomo de dicha entidad, como la autonomía de las funciones que ejercen los fiscales. Así, en el artículo 3 de dicha norma, se ha estatuido que “para el debido cumplimiento de sus funciones y atribuciones, el Fiscal de la Nación y los Fiscales ejercerán las acciones o recursos y actuarán las pruebas que admiten la Legislación Administrativa y Judicial”. Asimismo, en el artículo 5 del Decreto Legislativo 052 se dispone que:

Los Fiscales actúan independientemente en el ejercicio de sus atribuciones, las que desempeñarán según su propio criterio y en la forma que estimen más arreglada a los fines de su institución. Siendo un cuerpo jerárquicamente organizado deben sujetarse a las instrucciones que pudieren impartirles sus superiores.

30. Por su parte, en el artículo 1 de la LCF, se ha reafirmado también el carácter autónomo del Ministerio Público, y se indica además que este ejerce “sus funciones de manera independiente y objetiva, con arreglo a la Constitución Política y a la ley”.
31. Ahora bien, respecto al fiscal de la nación, el artículo 37 de la LOMP prevé que el fiscal de la nación y los fiscales supremos titulares constituyen la Junta de Fiscales Supremos.
32. El artículo 64 de la LOMP establece que dicha autoridad representa al Ministerio Público, y que “su autoridad se extiende a todos los funcionarios que lo integran, cualesquiera que sean su categoría y actividad funcional especializada”.
33. El artículo 65 de la precitada norma, cuyo texto vigente es el introducido por la Ley 31718, publicada el 24 de marzo de 2023, prescribe que las funciones del fiscal de la nación son:

- 1.- Convocar y presidir la Junta de Fiscales Supremos;
- 2.- Integrar, por sí mismo o por medio de representantes por él designados, los Consejos y otros organismos públicos que señale la ley;



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 3.- Nombrar a los Fiscales Provisionales de todos los niveles, siguiendo los criterios establecidos en la Ley 30483, Ley de la Carrera Fiscal; y,
- 4.- Designar, según corresponda, a los Fiscales Titulares y Provisionales en el órgano fiscal respectivo o plaza específica sobre la base de la especialidad, experiencia, desempeño y antigüedad.

34. En el artículo 33 de la LCF se han previsto cuáles son los deberes que tienen los fiscales, mientras que en el artículo 39 se han regulado las prohibiciones aplicables al ámbito de la función fiscal:

<b>Artículo 33. Deberes</b>	<b>Artículo 39. Prohibiciones</b>
Son deberes de los fiscales los siguientes:	Está prohibido a los fiscales:
<ol style="list-style-type: none"><li>1. Defender la legalidad, cumplir y hacer cumplir la Constitución Política del Perú, la ley y las demás normas del ordenamiento jurídico de la Nación.</li><li>2. Perseguir el delito con independencia, objetividad, razonabilidad y respeto al debido proceso.</li><li>3. Velar por la defensa de los derechos fundamentales y la recta impartición de justicia en el ejercicio de su función fiscal.</li><li>4. Respetar y cumplir los reglamentos y directivas y demás disposiciones que impartan sus superiores, siempre que sean de carácter general.</li><li>5. No dejar de actuar por vacío o deficiencia de la ley.</li><li>6. Ejercer sus funciones sobre la base de la intermediación.</li><li>7. Mantener un alto nivel profesional y preocupación por su permanente capacitación y actualización.</li><li>8. Observar estrictamente el horario de trabajo establecido, así como el fijado para los informes orales, las audiencias y otras diligencias. El incumplimiento injustificado constituye conducta funcional.</li><li>9. Observar con diligencia los plazos legales para expedición de dictámenes y acusaciones, así como cumplir y vigilar el cumplimiento de la debida celeridad procesal.</li><li>10. Respetar estrictamente y exigir a los auxiliares el cumplimiento del horario de trabajo para la atención del despacho, emisión de dictámenes y otros actuados</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Defender o asesorar, pública o privadamente, salvo en causa propia, a su cónyuge o conviviente, a sus padres e hijos.</li><li>2. Aceptar de los litigantes o sus abogados, o por cuenta de ellos, donaciones, obsequios, atenciones, agasajos o sucesión testamentaria en su favor o en favor de su cónyuge o conviviente y parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad. Igual prohibición se aplica en caso de ofrecimiento de publicaciones, viajes o capacitaciones de cualquier institución nacional o internacional que tenga juicio en trámite contra el Estado.</li><li>3. Aceptar cargos remunerados dentro de las instituciones públicas o privadas, a excepción del ejercicio de la docencia universitaria.</li><li>4. Ejercer el comercio, industria o cualquier otra actividad lucrativa, personalmente o como gestor, asesor, socio, accionista (a excepción de que tal condición se haya adquirido por sucesión hereditaria o antes de la asunción del cargo) o como empleado, funcionario, miembro o consejero de juntas, de directorios o de cualquier organismo o entidad dedicada a actividad lucrativa.</li><li>5. Variar su domicilio del lugar donde ejerce el cargo, salvo el caso de vacaciones, licencia o autorización del órgano competente.</li><li>6. Participar en política, sindicalizarse y declararse en huelga.</li></ol>



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

<p>fiscales. En caso de incurrir en retardo respecto a los plazos legales, deben informar a las oficinas de control respectivas las razones que lo motivaron, bajo responsabilidad disciplinaria.</p> <ol style="list-style-type: none"><li>11. Atender diligentemente el despacho fiscal.</li><li>12. Guardar la reserva debida en aquellos casos que, por su naturaleza o en virtud de leyes o reglamentos, así lo requieran.</li><li>13. Denegar pedidos maliciosos.</li><li>14. Impedir que las partes practiquen maniobras dilatorias.</li><li>15. Denunciar los casos de ejercicio ilegal de la abogacía, de conductas que contravengan la ética profesional, y otros comportamientos delictivos de los que tome conocimiento en el ejercicio de sus funciones.</li><li>16. Dedicarse exclusivamente a la función fiscal. No obstante, puede ejercer la docencia universitaria a tiempo parcial, hasta por ocho (8) horas semanales de dictado de clases y en horas distintas de las que corresponden al despacho fiscal. Igualmente, con las mismas limitaciones, puede realizar labores de investigación e intervenir, a título personal, en congresos y conferencias.</li><li>17. Presentar una declaración jurada de bienes y rentas al inicio del cargo, anualmente, al dejar el cargo y cada vez que sus bienes o rentas varíen en más de un veinte por ciento (20%).</li><li>18. Residir en el distrito fiscal donde ejerce el cargo.</li><li>19. Seguir los cursos de capacitación programados por la Academia de la Magistratura y los cursos considerados obligatorios como consecuencia del resultado de la medición del desempeño.</li><li>20. Guardar en todo momento conducta intachable.</li><li>21. Someterse a la evaluación de desempeño.</li><li>22. Cumplir con los demás deberes señalados por ley.</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>7. Influir o interferir de manera directa o indirecta, en el resultado de las investigaciones fiscales que no estén a su cargo.</li><li>8. Ausentarse del lugar donde ejerce el cargo, salvo motivadas excepciones.</li><li>9. Ejercer labores relacionadas con su función fuera del recinto fiscal, judicial o en las dependencias donde tenga que concurrir, con las excepciones de ley.</li><li>10. Adquirir bajo cualquier título, para sí, para su cónyuge o conviviente, sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, directamente o por intermedio de terceros, los bienes objeto de litigio en los procesos o que conozcan o hayan conocido, y aunque hayan dejado de ser litigiosos durante los cuatro años siguientes a que dejaran de serlo. Todo acto que contravenga esta prohibición es nulo, sin perjuicio de las sanciones que corresponden conforme a ley.</li><li>11. Conocer un proceso cuando él, su cónyuge o conviviente, sus apoderados, sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, o estudio jurídico del que forme parte tengan o hubieran tenido interés o relación laboral con alguna de las partes. En este último caso, el impedimento se extiende hasta un año después de producido el cese de la relación laboral o la culminación de los servicios prestados bajo cualquier modalidad contractual. Se exceptúa de la presente prohibición, los procesos en los que fuera parte el Ministerio Público.</li><li>12. Ser proveedor del Estado, ya sea como persona natural o como representante, titular de acciones o participaciones, directivo o administrador de persona jurídica.</li><li>13. Adelantar opinión respecto de los asuntos que conozcan o deban conocer.</li><li>14. Las demás señaladas por ley.</li></ol>
--	--

35. Por su parte, en el artículo 44 de la LCF se ha establecido la clasificación de las faltas en leves, graves y muy graves. Estas se encuentran catalogadas en los artículos 45, 46 y 47, respectivamente:



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

<b>Artículo 45. Faltas leves</b>	<b>Artículo 46. Faltas graves</b>	<b>Artículo 47. Faltas muy graves</b>
<p>Son faltas leves las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Incurrir en tardanza injustificada al despacho fiscal hasta por dos (2) veces en el periodo de un mes.</li> <li>2. Emitir los informes administrativos solicitados fuera de los plazos fijados, injustificadamente.</li> <li>3. No ejercitar el control permanente sobre el personal administrativo a su cargo, o no imponerles las sanciones pertinentes cuando el caso lo justifique.</li> <li>4. Abusar de las facultades que la ley le otorga respecto al personal administrativo a su cargo o sobre las personas que intervienen en cualquier forma en un proceso.</li> <li>5. Incurrir en inobservancia reiterada del horario de trabajo sin causa justificada, siempre que no implique una falta de mayor gravedad conforme a esta Ley.</li> <li>6. Faltar el respeto debido al público, compañeros y subalternos, funcionarios judiciales u otros de la administración pública, representantes de órganos auxiliares de la justicia, de la defensa de oficio y abogados, en el desempeño del cargo.</li> <li>7. Desacatar las disposiciones administrativas internas del organismo fiscal,</li> </ol>	<p>Son faltas graves las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Abandonar total o parcialmente las tareas propias del desempeño del cargo fiscal.</li> <li>2. Incurrir en reiterados retrasos y descuidos injustificados en la tramitación de los procesos o diferir las resoluciones por motivo no señalado en la ley procesal de la materia. Para determinar esta falta se tienen en consideración los pedidos que hubiesen formulado las partes exigiendo el cumplimiento legal y razonable de las actuaciones o plazos para expedir las resoluciones, el periodo de tiempo que el fiscal viene procurando el proceso, la conducta de las partes y demás intervinientes en dicho proceso, y la complejidad del asunto controvertido.</li> <li>3. Causar grave perjuicio al desarrollo de las incidencias y diligencias del proceso, frustrando o retrasando injustificadamente la realización de los actos procesales.</li> <li>4. Ejercer injustificadamente labores relacionadas con su función fuera del despacho fiscal.</li> </ol>	<p>Son faltas muy graves las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Emitir resoluciones, disposiciones, providencias, dictámenes o requerimientos sin motivación.</li> <li>2. Desempeñar, simultáneamente a la función fiscal, empleos o cargos públicos remunerados o prestar cualquier clase de servicios profesionales remunerados, salvo lo previsto en la Constitución Política para la docencia universitaria.</li> <li>3. Ausentarse injustificadamente del despacho fiscal por más de cinco (5) días consecutivos en un periodo de treinta (30) días calendario o más de quince (15) días en un periodo de ciento ochenta (180) días calendario, hayan sido o no sancionadas disciplinariamente en cada caso.</li> <li>4. Ejercer la defensa o asesoría legal pública o privada, salvo en los casos exceptuados por ley.</li> <li>5. Actuar en un proceso o procedimiento a sabiendas de estar legalmente impedido de hacerlo.</li> <li>6. Interferir en el ejercicio de funciones de los otros órganos del Estado, sus</li> </ol>



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

<p>siempre que no impliquen una falta de mayor gravedad.</p> <p>8. No llevar, injustificadamente, los cursos impartidos por la Academia de la Magistratura dentro del programa de capacitación regular y que sean obligatorios.</p> <p>9. Incurrir en negligencia en el cumplimiento de los deberes propios de su cargo, establecidos en esta Ley, cuando no constituyan falta grave o muy grave.</p> <p>10. Ausentarse injustificadamente de sus labores por un (1) día.</p>	<p>5. Admitir o formular recomendaciones en investigaciones fiscales o procesos judiciales.</p> <p>6. No guardar la discreción debida en aquellos asuntos que, por su naturaleza o en virtud de leyes o reglamentos, requieran reserva.</p> <p>7. Incurrir en conducta y trato manifiestamente discriminatorios en el ejercicio del cargo.</p> <p>8. Ocultar documentos o información de naturaleza pública de la que tenga conocimiento a consecuencia de la investigación.</p> <p>9. Ausentarse injustificadamente a sus labores hasta por tres (3) días consecutivos.</p> <p>10. Asistir a sus labores en estado de embriaguez o bajo el efecto de estupefacientes o sustancias psicotrópicas.</p> <p>11. Delegar a los auxiliares de la función fiscal la realización de diligencias que, por ley o por la naturaleza de las circunstancias, requieren de su presencia.</p> <p>12. No llevar injustificadamente los cursos que la Academia de la Magistratura imparte y que le han sido asignados como resultado de la medición del desempeño del fiscal.</p> <p>13. La tercera falta leve que se cometa durante los dos (2) años posteriores a la comisión de la primera, siempre y cuando no se encuentren cancelada.</p>	<p>agentes o representantes o permitir la interferencia de cualquier organismo, institución o persona que atente contra el órgano fiscal o la función fiscal.</p> <p>7. Ocultar alguna prohibición que le sea imputable para el ejercicio de la función o abstenerse de informar una causal sobreviniente.</p> <p>8. Intentar el ejercicio de influencia ante otros fiscales o jueces en causas que investigan o tramitan en el marco de sus respectivas competencias.</p> <p>9. No justificar documentalmente, dentro del plazo de treinta (30) días hábiles, los signos exteriores de riqueza que evidencien, previo requerimiento del órgano de control. Los signos exteriores de riqueza se aprecian con relación a la declaración jurada de bienes y rentas efectuada anualmente.</p> <p>10. Cometer actos de acoso sexual o coacción laboral debidamente comprobados.</p> <p>11. Establecer relaciones de carácter extraprocesal con las partes o terceros, que afecten su objetividad e independencia, o la de otros, en el desempeño de la función fiscal.</p> <p>12. La tercera falta grave que se cometa durante los dos (2) años posteriores a la comisión de la primera.</p>
---	---	--



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

	<p>14. Incumplir el deber de dedicarse exclusivamente a la labor jurisdiccional o dedicar más horas de las previstas a otras funciones permitidas por disposición constitucional, legal o autorizada por el órgano competente.</p> <p>15. Abusar de la condición de fiscal para obtener un trato favorable o injustificado.</p> <p>16. Utilizar en resoluciones, providencias, dictámenes, requerimientos o expresiones impropias o manifiestamente ofensivas que no guarden con los hechos del caso y que sean producción propia del fiscal.</p> <p>17. Acumular indebida o inmotivadamente casos que le han sido asignados.</p> <p>18. Adoptar medidas disímiles, sin la debida motivación, respecto de partes procesales que se encuentran en la misma situación o condición jurídica.</p> <p>19. Comentar a través de cualquier medio de comunicación aspectos procesales o de fondo de una investigación o proceso en curso.</p> <p>20. Intervenir en una investigación o en proceso judicial conociendo la existencia de prohibición expresa.</p>	<p>13. Incurrir en acto u omisión que, sin ser delito, comprometa gravemente los deberes del cargo.</p> <p>14. La afiliación a partidos, grupos políticos, grupos de presión; o el desempeño de actos propios de estos grupos o en interés de aquellos en el ejercicio de la función fiscal.</p> <p>15. Los demás casos expresamente previstos en las leyes sobre la materia.</p> <p>16. Omitir, retardar o negar la atención de las solicitudes y requerimientos de la Autoridad Nacional de Control del Ministerio Público, o agredir física o verbalmente a sus integrantes, obstaculizando el ejercicio de sus competencias.</p>
--	---	--



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

36. Queda así descrito el marco jurídico de atribuciones, deberes y prohibiciones aplicable al Ministerio Público, que será considerado para evaluar si las investigaciones preliminares iniciadas por la JNJ han incurrido en el menoscabo de competencias denunciado por dicho órgano constitucional, o no.

### **§5. LA POTESTAD DISCIPLINARIA DE LA JUNTA NACIONAL DE JUSTICIA**

37. El otro órgano constitucional involucrado en la presente controversia es la Junta Nacional de Justicia, que fuera incorporado a la Constitución a través de la reforma constitucional aprobada por la Ley 30904.

38. En el texto vigente del artículo 154 de la Norma Fundamental se han establecido las funciones de la JNJ, que se reproducen a continuación:

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 inimpugnable.
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.

39. Como puede apreciarse, en el inciso 3 del citado artículo se ha previsto que la JNJ es competente para:

- (i) Aplicar la sanción de destitución a los fiscales supremos; y,



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- (ii) Aplicar de oficio o a solicitud de la Junta de Fiscales Supremos la sanción de destitución a los fiscales de todas las instancias.
40. Además de la sanción de destitución, en el caso de los fiscales supremos, la JNJ puede imponerles amonestación o suspensión de hasta ciento veinte días calendario, aplicando los criterios de razonabilidad y proporcionalidad.
41. Asimismo, el texto constitucional exige que la resolución final que se expida respecto a tales sanciones sea motivada y que previamente se haya llevado a cabo una audiencia con la presencia de los interesados.
42. Por su parte, en el artículo 2 de la Ley 30816, Ley Orgánica de la JNJ, se han desarrollado también las competencias de dicho órgano constitucional, entre las que (a los efectos del presente proceso) corresponde destacar las siguientes:
- f. Aplicar la sanción de destitución a los jueces y fiscales, titulares y provisionales de todos los niveles. Así como al jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC);
  - g. Aplicar la sanción de amonestación o suspensión a los jueces de la Corte Suprema y fiscales supremos hasta ciento veinte (120) días calendario, aplicando criterios de razonabilidad y proporcionalidad; (...).
43. A su vez, en el Título II de la mencionada Ley Orgánica de la JNJ se ha regulado lo relacionado con las potestades de investigación, disciplinaria y de sanción. Concretamente, en el Capítulo III se ha regulado lo relacionado con las causales y trámite de la sanción de destitución y de las sanciones de amonestación y suspensión (artículos 41 al 43).
44. El citado artículo 43 de la Ley Orgánica de la JNJ, relativo al trámite de las sanciones de amonestación, suspensión y destitución de los fiscales supremos, preceptúa lo siguiente:
- 43.1 La Junta Nacional de Justicia, a efectos de aplicar la sanción de destitución, investiga la actuación de jueces y fiscales supremos de oficio o a pedido de parte, sin perjuicio de las atribuciones que corresponden a otros órganos.
  - 43.2 La Junta Nacional de Justicia, mediante investigación preliminar, determina si hay o no lugar para abrir proceso disciplinario. Si no hay lugar a abrir proceso, mandará archivar la denuncia con conocimiento del interesado.
  - 43.3 Si hay lugar a procedimiento por acto que no sea delito en el ejercicio de sus funciones o infracción constitucional, se realiza una exhaustiva



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

investigación que se desarrolla en un plazo que no excede de sesenta (60) días útiles contados a partir de la fecha en que la Junta Nacional de Justicia notifica el inicio del proceso.

45. Asimismo, las potestades de investigación y disciplinaria han sido desarrolladas en el Capítulo V del precitado Título II (artículos 44 y 45). Efectivamente, en el artículo 44 se ha establecido que:

De oficio o a pedido de la Corte Suprema o de la Junta de Fiscales Supremos u órgano competente que haga sus veces, o de oficio, la Junta Nacional de Justicia investiga la actuación de los jueces y fiscales de las demás instancias, respectivamente, a fin de determinar la aplicación de la sanción de destitución, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otros órganos.

A estos efectos son aplicables los párrafos 43.2 y 43.3 del artículo precedente. Si hay presunción de delito cometido por jueces y fiscales, la Junta Nacional de Justicia oficia al Ministerio Público para los fines pertinentes.

46. Queda claro, entonces, que la JNJ tiene competencia constitucional para llevar a cabo procedimientos de investigación y disciplinarios respecto de los fiscales supremos, en virtud de las infracciones expresamente previstas en la Ley de la Carrera Fiscal.
47. Ahora bien, debe dejarse establecido que este Colegiado asume -tal como lo hace la jurisprudencia constitucional colombiana- que “el derecho disciplinario constituye una *disciplina autónoma e independiente de orden jurídico*” (Corte Constitucional, sentencia C-769 de 1998) (énfasis agregado).
48. Asimismo, dicha disciplina ha sido definida en la jurisprudencia constitucional colombiana como “una rama esencial al funcionamiento del Estado”, orientada “a regular el comportamiento disciplinario de su personal, fijando los deberes y obligaciones de quienes lo integran, las faltas, las sanciones correspondientes y los procedimientos para aplicarlas”, y se compone “por todas aquellas normas mediante las cuales se exige a los servidores públicos un determinado comportamiento en el ejercicio de sus funciones, independientemente de cuál sea el órgano o la rama a la que pertenezcan” (Corte Constitucional, sentencia C-417 de 1993).
49. En esa dirección, el *deber funcional* es objeto de tutela por el derecho administrativo disciplinario; como puntualiza Isaza:

Así, pues, tenemos que el deber funcional es protegido por el derecho disciplinario, como interés jurídico del Estado elevado a la categoría de



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

bien jurídico, dada su importancia, debido a que con él se busca cumplir los fines y funciones que explican la existencia y justificación del Estado.

[...]

Además si ya está establecido que en materia disciplinaria se protege, por regla general, el deber funcional como igualmente lo ha venido sosteniendo la jurisprudencia constitucional cuando observa que “el objeto de protección del derecho disciplinario es sin lugar a dudas el deber funcional de quien tiene a su cargo una función pública” y todo ilícito disciplinario comporta el quebrantamiento sustancial de uno de ellos, queda por fuera de toda duda que el deber funcional no sea la categoría sobre el cual recae el interés de protección del derecho disciplinario, mediante su configuración como bien jurídico, así rehusemos reconocerlo expresamente<sup>1</sup>.

50. Los fundamentos jurídicos precedentes permiten afirmar que la Constitución le asigna de manera expresa a la JNJ la potestad de imponer, por medio de un régimen disciplinario, sanciones que tienen como finalidad pública que la conducta de jueces y fiscales, titulares y provisionales de todos los niveles, se ajusten a los estándares de funcionamiento previstos en el ordenamiento jurídico.
51. En consecuencia, la JNJ tiene competencia constitucional y legal para llevar a cabo procedimientos de investigación contra los fiscales supremos en virtud de las infracciones expresamente previstas en la Ley de la Carrera Fiscal. **El fiscal de la nación, en tanto fiscal supremo, está sometido, sin lugar a dudas, a esta potestad disciplinaria.**
52. Cabe señalar que la potestad disciplinaria de la JNJ, al ser sustancialmente distinta por su naturaleza a la determinación de responsabilidad penal, no está supeditada o subordinada para su ejercicio a los procedimientos y procesos penales.
53. Así las cosas, la prerrogativa del antejuicio de los vocales de la Corte Suprema y los fiscales supremos, prevista en el artículo 100 de la Constitución, no impide el ejercicio de la potestad disciplinaria de la JNJ sobre estos altos funcionarios del denominado sistema de justicia.

### §6. LOS ACTOS DE ADMINISTRACIÓN INTERNA DEL MINISTERIO PÚBLICO

54. El Ministerio Público es autónomo para gestionar sus propios asuntos administrativos, lo que incluye la remoción de fiscales, los cambios de

---

<sup>1</sup> Isaza Serrano, Carlos (2009). *Teoría General del Derecho Disciplinario. Aspectos históricos, sustanciales y procesales*. Bogotá: Editorial Temis, pp. 126-127.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

conformación de los equipos especiales y los ceses del personal, todo ello conforme a la normativa vigente sobre la materia. Ninguna de estas competencias está en discusión, pues *son inherentes al ámbito de actuación propio de la Fiscalía de la Nación*.

55. Algunos actos de administración interna requieren motivación de forma necesaria para ser considerados válidos, y si no cumplen con este requisito pueden ser cuestionados y declarados nulos, conforme a las leyes de la materia.
56. Otros actos son discrecionales, pero lo discrecional no debe entenderse como arbitrario, pues incluso tales actos se encuentran sujetos a límites establecidos en la Constitución o la ley. Por tanto, también pueden ser controlados (es decir, investigados, sancionados y/o declarados nulos, conforme a la normativa aplicable) cuando son ejercitados de forma irregular.
57. En ese sentido, si bien la parte demandante sostiene que la JNJ no puede controlar los “actos de administración interna”, tales actos siempre deben resultar conformes con el marco constitucional y legal.
58. Conforme al artículo 7 del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, los actos de administración interna:

[...] se orientan a la eficacia y eficiencia de los servicios y a los fines permanentes de las entidades. Son emitidos por el órgano competente, su objeto debe ser física y jurídicamente posible, su motivación será facultativa cuando los superiores jerárquicos impartan las órdenes a sus subalternos en la forma legalmente prevista.

59. Cabe precisar, sobre los actos de administración interna, que pueden ser *en ciertos supuestos actos impugnables*, como lo precisa Morón:

No obstante debemos advertir que existen actos de administración de diversas autoridades que existen actos de administración de diversas autoridades que si bien están básicamente dirigidas al orden interno, pueden tener repercusiones indirectas, pero no por ello insignificantes, respecto de los administrados en sus relaciones con la administración. Pensemos en una rotación de personal que afecte la integridad familiar del servidor o un cuadro de asignación de personal, que está dirigido a suprimir plazas de personal existente. En esta misma línea, debe tenerse en cuenta la práctica perversa de algunas autoridades para recubrir bajo la forma de actos de administración a verdaderos actos administrativos, creyendo que



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

bajo esta forma evaden el control jurídico a sus despropósitos (por ejemplo, darle forma de oficios a decisiones administrativas)<sup>2</sup>.

60. En consecuencia, los actos de administración interna que impactan en los derechos de los funcionarios y servidores públicos, son plenamente impugnables y objeto de revisión judicial.
61. Ahora bien, el Ministerio Público no es el único órgano que puede ejercer sus competencias de forma irregular; la JNJ también puede incurrir en un vicio de igual naturaleza.
62. Justamente, lo que corresponde dilucidar en el presente caso es si la JNJ ha ejercido sus competencias constitucionales de forma regular, sin afectar el adecuado ejercicio de las competencias constitucionales de la entidad demandante, al haber iniciado las investigaciones preliminares a la fiscal de la nación detalladas *supra*.
63. Al respecto, este Tribunal advierte de las resoluciones cuya nulidad se solicita, que las referidas investigaciones a las que aquellas dieron origen no fueron iniciadas por haberse realizado cambios en las composiciones de los equipos especiales de fiscales, o por remover fiscales con el objetivo de controlar actos de administración propios de la entidad demandante; sino por, presuntamente, haberlo hecho de forma irregular, es decir, con la intención de influir en las investigaciones fiscales con las que se encuentran relacionadas, lo que implicaría el incumplimiento de deberes y prohibiciones contenidos en la LCF.
64. En consecuencia, lo que se evaluará a continuación es si el ejercicio de esa competencia de la JNJ se llevó a cabo de forma regular; es decir, se determinará si con la apertura de las referidas investigaciones preliminares la JNJ respetó las competencias propias del Ministerio Público, o no.
65. Asimismo, se aprecia de las resoluciones materia de controversia que el objeto de las investigaciones iniciadas por la JNJ no era el ejercicio *per se* de las competencias de la fiscal de la nación o por la realización de actos de administración.
66. Las investigaciones fueron iniciadas en ejercicio de una legítima competencia de la JNJ con el objeto de determinar si la actuación de la fiscal de la nación, al ejercer sus competencias, incurrió en alguna de las infracciones previstas en

---

<sup>2</sup> Morón, Juan Carlos (2009). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica, pp. 163-164.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la Ley de la Carrera Fiscal; es decir, para determinar si incumplió los deberes y prohibiciones contenidos en la misma.

67. Por tanto, en el presente caso, no existe controversia respecto de la titularidad de las competencias de cada organismo, pues estas proceden de la Constitución y se encuentran claramente demarcadas y desarrolladas en sus respectivas leyes orgánicas y en las demás leyes sobre la materia.

### §7. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

68. El Ministerio Público argumenta que el ejercicio de la potestad sancionadora de la JNJ ha menoscabado sus competencias constitucionales al emitir la Resolución 072-2023-JNJ y de la Resolución 403-2023-JNJ, en las que se abre investigaciones preliminares a la fiscal de la nación.
69. En lo que a esto concierne, este Tribunal expuso *supra* que la JNJ tiene competencia para ejercer su potestad sancionadora respecto de las prohibiciones y deberes incluidos en la Ley de la Carrera Fiscal, aplicando las sanciones respectivas conforme con la LCF y la LOJNJ. Sin embargo, queda claro que esto no implica que toda aplicación del marco normativo descrito, realizada por la JNJ, supondrá siempre, y en todos los casos, un ejercicio regular de dicha competencia.
70. Efectivamente, existen situaciones en las que el ejercicio de una determinada competencia ocurre de manera irregular, y esto puede afectar, es decir, menoscabar, las competencias de otros poderes del Estado u organismos constitucionales autónomos.
71. El ejercicio regular de dichas competencias en el ámbito de una discusión competencial se reconduce a verificar que el sujeto u órgano constitucional haya ejercido sus competencias con apego estricto a la Constitución y a las leyes de desarrollo constitucional correspondientes.
72. Así las cosas, este Tribunal aprecia que, en las resoluciones cuestionadas, la JNJ decide abrir investigación preliminar a la fiscal de la nación, entre otras razones, porque los cambios realizados en la conformación de fiscales integrantes del Equipo Especial para el caso denominado “Los Cuellos Blancos del Puerto”, expresados en el cese de la magistrada, doña Bersabeth Felícitas Revilla Corrales, y la remoción del fiscal, señor Frank Robert Almanza



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Altamirano, habrían tenido finalidades prohibidas por el artículo 39.7 de la LCF ya citado.

73. Cabe advertir, en relación con lo anterior, que en la demanda se solicitó que se dejara subsistente el extremo de la Resolución 403-2023-JNJ, referido a la conclusión de la designación de la exfiscal, doña Bersabeth Revilla Corrales, en el cargo de fiscal suprema Provisional Transitoria, y de su designación en el despacho de la Segunda Fiscalía Suprema Transitoria Especializada en Delitos cometidos por Funcionarios Públicos (foja 5 del cuadernillo digital del Expediente).
74. Al respecto, este Tribunal advierte que, al haber solicitado que se dejara subsistente el extremo de la resolución referido a la conclusión de la designación de la exfiscal, doña Bersabeth Revilla Corrales, en el cargo de fiscal suprema provisional transitoria y de su designación en el despacho de la Segunda Fiscalía Suprema Transitoria Especializada en Delitos cometidos por Funcionarios Públicos, no existe, en este punto concreto, un alegato de vicio competencial.
75. Indicado lo anterior, este Tribunal aprecia que las causales por las que se decidió abrir investigación preliminar a la fiscal de la nación, son las siguientes:
  - I. En la Resolución 072-2023-JNJ (a fojas 45 a 58):
    - i) Haber presuntamente realizado cambios en la conformación de fiscales integrantes del Equipo Especial para el caso denominado “Los Cuellos Blancos del Puerto”, a fin de interferir en las investigaciones fiscales, motivada por la existencia de comunicaciones telefónicas entre ella (doña Liz Patricia Benavides Vargas, fiscal de la nación) y su hermana, la jueza superior, doña Enma Rosaura Benavides Vargas, con los señores Antonio Camayo Valverde y Edwin Oviedo Pichotito. Respectivamente, estos últimos vinculados a la aludida organización criminal. (fojas 55 y 56 del cuadernillo digital del Expediente).

Infracciones:

- 1.1. Guardar en todo momento conducta intachable (inciso 20, artículo 33 de la Ley de la Carrera Fiscal);



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1.2. Los demás deberes señalados por ley (inciso 22, artículo 33 de la Ley de la Carrera Fiscal);

1.3. Influir o interferir, de manera directa o indirecta, en el resultado de las investigaciones fiscales que no estén a su cargo (inciso 7, artículo 39 de la Ley de la Carrera Fiscal); e,

1.4. Incurrir en acto u omisión que, sin ser delito, comprometa gravemente los deberes del cargo (inciso 13, artículo 47 de la Ley de la Carrera Fiscal).

ii) Haber, presuntamente, otorgado un trato ofensivo o degradante al ahora exsecretario técnico de la OTI-NCPP, señor Víctor Manuel Cubas Villanueva, al emitir su resolución de cese con una celeridad inusitada, utilizando información parcial y sin dar respuesta a su carta de renuncia (foja 56 del cuadernillo digital del Expediente).

### Infracciones:

2.1. Guardar en todo momento conducta intachable (inciso 20, artículo 33 de la Ley de la Carrera Fiscal); e,

2.2. Incurrir en acto u omisión que, sin ser delito, comprometa gravemente los deberes del cargo (inciso 13, artículo 47 de la Ley de la Carrera Fiscal).

iii) Haber presuntamente influido o ejercido presión respecto del personal de la OTI-NCPP del Ministerio Público, a fin de que emitieran documentación de favor para sustentar la resolución de cese de don Víctor Manuel Cubas, Villanueva por motivos de deficiencia en la gestión administrativa (fojas 56 y 57 del cuadernillo digital del Expediente).

### Infracciones:

3.1. Guardar en todo momento conducta intachable (inciso 20, artículo 33 de la Ley de la Carrera Fiscal);



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 3.2. Cometer actos “de [...] coacción laboral debidamente comprobados” (inciso 10, artículo 47 de la Ley de la Carrera Fiscal); y,
- 3.3. Incurrir en acto u omisión que, sin ser delito, comprometa gravemente los deberes del cargo (inciso 13, artículo 47 de la Ley de la Carrera Fiscal).

### II. En la Resolución 403-2023-JNJ (a fojas 59 a 174)

- i) Haber presuntamente cesado indebidamente a la magistrada, señora Bersabeth Felicitas Revilla Corrales, del cargo de fiscal suprema provisional transitoria, y removerla de su designación en el Despacho de la Segunda Fiscalía Suprema Transitoria Especializada en Delitos Cometido por Funcionarios Públicos, con el objeto de interferir en las investigaciones fiscales que dicha funcionaria venía realizando contra las señoras Enma Rosaura y Rosa Ruth Benavides Vargas, hermanas de doña Liz Patricia Benavides Vargas, fiscal de la nación, por presuntos delitos de corrupción (fojas 164 a 166 del cuadernillo digital del Expediente). La demandante solicitó que este extremo de la resolución cuestionada se dejara subsistente.
- ii) Haber presuntamente cesado indebidamente a la señora Aurora Remedios Fátima Castillo Fuerman del despacho de la Fiscalía Superior de la Fiscalía Corporativa Especializada en Ciberdelincuencia de Lima Centro, y de su designación como jefa de la Unidad Fiscal Especializada en Ciberdelincuencia del Ministerio Público con competencia nacional “[...] como represalia a que dicha funcionaria habría hecho de conocimiento los primeros indicios de la presunta comisión del delito de colusión agravada por parte de Miguel Ángel Vegas Vaccaro, o subsidiariamente por el delito de negociación incompatible cuando se desempeñó como Presidente de la Junta de Fiscales del Distrito Fiscal de Lima (...) igualmente, habría cesado indebidamente el señor Luis Felipe Zapata Gonzales, quien en su condición de fiscal adjunto supremo de la Segunda Fiscalía Suprema Transitoria Especializada en delitos cometidos por Funcionarios Públicos ejecutaba las diligencias de investigación de la Carpeta Fiscal N.º 35- 2020-Lima, seguida contra Vagas Vaccaro y otros, por



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

disposición de Revilla Corrales” (fojas 166 y 167 del cuadernillo digital del Expediente).

Infracciones:

- 2.1. Guardar en todo momento conducta intachable (inciso 20, artículo 33 de la Ley de la Carrera Fiscal); y,
- 2.2. Los demás deberes señalados por ley (inciso 22, artículo 33 de la Ley de la Carrera Fiscal);
- 2.3. Las demás señaladas por ley (inciso 14, artículo 39 de la Ley de la Carrera Fiscal);
- 2.4. Emitir resoluciones, disposiciones, providencias, dictámenes o requerimientos sin motivación (inciso 1, artículo 47 de la Ley de la Carrera Fiscal);
- 2.5. Cometer actos de acoso sexual o coacción laboral debidamente comprobados (inciso 10, artículo 47 de la Ley de la Carrera Fiscal); e,
- 2.6. Incurrir en acto u omisión que, sin ser delito, comprometa gravemente los deberes del cargo (inciso 13, artículo 47 de la Ley de la Carrera Fiscal).

iii) Haber presuntamente favorecido al fiscal superior titular penal de Lima Centro, don Miguel Ángel Vegas Vaccaro, al nombrarlo como fiscal supremo provisional en el despacho de la Fiscalía Suprema Especializada en Delitos cometidos por Funcionarios Públicos, y encargarle dicho despacho así como la Oficina de Coordinación de Asistencia en Justicia Intercultural del Ministerio Público (OCAJIMP=, mediante Resolución de Fiscalía de la Nación N.º 1316-2022-MP-FN, de 2 de julio de 2022, pese a existir conflictos de intereses (fojas 167 y 168 del cuadernillo digital del Expediente).

Infracciones:



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 3.1. Guardar en todo momento conducta intachable (inciso 20, artículo 33 de la Ley de la Carrera Fiscal); y,
  - 3.2. Los demás deberes señalados por ley (inciso 22, artículo 33 de la Ley de la Carrera Fiscal);
  - 3.3. Las demás señaladas por ley (inciso 14, artículo 39 de la Ley de la Carrera Fiscal); e,
  - 3.4. Incurrir en acto u omisión que, sin ser delito, comprometa gravemente los deberes del cargo (inciso 13, artículo 47 de la Ley de la Carrera Fiscal).
- iv) Haber presuntamente aprovechado su condición de fiscal de la nación para interferir en la tramitación del caso Sánchez Paredes, para lo cual removió indebidamente al señor Frank Robert Almanza Altamirano del cargo de fiscal superior provisional del distrito fiscal de Lima Centro, designado en el despacho de la Fiscalía Superior Penal de la Primera Fiscalía Corporativa Penal de Miraflores-Surquillo-San Borja (Foja 168 y 169 del cuadernillo digital del Expediente).

### Infracciones:

- 4.1. Guardar en todo momento conducta intachable (inciso 20, artículo 33 de la Ley de la Carrera Fiscal); y,
- 4.2. Los demás deberes señalados por ley (inciso 22, artículo 33 de la Ley de la Carrera Fiscal);
- 4.3. Influir o interferir, de manera directa o indirecta, en el resultado de las investigaciones fiscales que no estén a su cargo (inciso 7, artículo 39 de la Ley de la Carrera Fiscal);
- 4.4. Emitir resoluciones, disposiciones, providencias, dictámenes o requerimientos sin motivación (inciso 1, artículo 47 de la Ley de la Carrera Fiscal); e,



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4.5. Incurrir en acto u omisión que, sin ser delito, comprometa gravemente los deberes del cargo (inciso 13, artículo 47 de la Ley de la Carrera Fiscal).

v) Haber presuntamente realizado cambios en la conformación de fiscales que integraban el Equipo Especial para el caso “Los Cuellos Blancos del Puerto”, a fin de interferir en las investigaciones fiscales que se seguían a nivel de las fiscalías suprema, superior y supraprovincial, motivada por la existencia de llamadas telefónicas entre ella (doña Liz Patricia Benavides Vargas, fiscal de la nación), su hermana doña Enma Benavides -jueza superior- y don Miguel Angel Vegas Vaccaro -designado como fiscal adjunto supremo provisional por Benavides Vargas-, con los señores Antonio Camayo Valverde, Edwin Oviedo Pichotito, Alberto Carlos Chang Romero y Antonio Camayo Valverde, respectivamente; miembros de la organización criminal “Los Cuellos Blancos del Puerto” (fojas 169 y 170 del cuadernillo digital del Expediente).

### Infracciones:

- 5.1. Guardar en todo momento conducta intachable (inciso 20, artículo 33 de la Ley de la Carrera Fiscal); y,
- 5.2. Los demás deberes señalados por ley (inciso 22, artículo 33 de la Ley de la Carrera Fiscal);
- 5.3. Influir o interferir, de manera directa o indirecta, en el resultado de las investigaciones fiscales que no estén a su cargo (inciso 7, artículo 39 de la Ley de la Carrera Fiscal);
- 5.4. Las demás señaladas por ley (inciso 14, artículo 39 de la Ley de la Carrera Fiscal);
- 5.5. Emitir resoluciones, disposiciones, providencias, dictámenes o requerimientos sin motivación (inciso 1, artículo 47 de la Ley de la Carrera Fiscal);



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 5.6. Cometer actos de “[...] coacción laboral debidamente comprobados” (inciso 10, artículo 47 de la Ley de la Carrera Fiscal); e,
- 5.7. Incurrir en acto u omisión que, sin ser delito, comprometa gravemente los deberes del cargo (inciso 13, artículo 47 de la Ley de la Carrera Fiscal).
76. Finalmente, debe precisarse que lo que hace la Resolución 6, de fecha 29 de mayo de 2023, es llevar a cabo la acumulación de ambas investigaciones preliminares, invocando como sustento normativo el artículo 28 del Reglamento de Procedimientos Disciplinarios de la Junta Nacional de Justicia.
77. Así las cosas, en primer término, este Tribunal aprecia que todas las causales invocadas en las Resoluciones 072-2023-JNJ y 403-2023-JNJ encuentran sustento en diversos artículos de la Ley de la Carrera Fiscal, como es el caso de los artículos 33, incisos 20 y 22; 39, inciso 7 y 14; y 47, incisos 1 y 13.
78. Esto significa que, en tales resoluciones, la JNJ ha dispuesto el inicio de investigaciones preliminares, en el marco del ejercicio de su potestad disciplinaria, respecto de alegadas infracciones a prohibiciones y deberes contenidos en la Ley de la Carrera Fiscal en que habría incurrido la exfiscal de la nación, doña Liz Patricia Benavides Vargas.
79. Dicha constatación permite sostener que la JNJ no ha actuado al margen de la Constitución ni de la ley al momento de disponer el inicio de dichas investigaciones, pues el sustento normativo determinante para la emisión de las resoluciones materia de controversia se encuentra en la propia Ley de la Carrera Fiscal.
80. Este Tribunal Constitucional considera oportuno subrayar que, si bien abrir una investigación preliminar por causales previstas en la ley constituye un ejercicio legítimo de la competencia JNJ, en el presente caso no se deriva de ello un reconocimiento de responsabilidad de la funcionaria objeto de tal indagación.
81. Igualmente, este órgano de control de la constitucionalidad aprecia que la decisión de acumular ambas investigaciones encuentra respaldo en la normatividad especial que resulta aplicable, y que por ese solo hecho tampoco



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

se ha incurrido en una infracción del marco de competencias que establece la Constitución.

82. Queda claro entonces que el ejercicio de la potestad disciplinaria en el presente caso, por parte de la JNJ, no evidencia una actuación que desconozca los límites competenciales establecidos en la Constitución y en las demás normas del bloque de constitucionalidad.
83. Pertinente es aquí resaltar que uno de los deberes supuestamente incumplidos, y que sirven de sustento a la decisión contenida en las Resoluciones 072-2023-JNJ y 403-2023-JNJ, cuya nulidad se solicita, es el que se encuentra establecido en el artículo 39.7 de la LCF, que se refiere a la prohibición de “Influir o interferir, de manera directa o indirecta, en el resultado de las investigaciones fiscales que no estén a su cargo”.
84. Como se ha precisado en la presente sentencia, no existe ninguna duda respecto de la competencia del fiscal de la nación para realizar ajustes y desplazamientos en los despachos fiscales, pero tales modificaciones no pueden ser realizadas, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley de Carrera Fiscal, para influir o interferir en las investigaciones que se encontraran en curso.
85. En dicho supuesto se incurriría en el vicio de *desviación de poder*, que contraviene el principio del ejercicio legítimo de poder, previsto en el numeral 1.17 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, según el cual:

La autoridad administrativa ejerce única y exclusivamente las competencias atribuidas para la finalidad prevista en las normas que le otorgan facultades o potestades, evitándose especialmente el abuso del poder sea para objetivos distintos de los establecidos en las disposiciones generales o en contra del interés general.
86. A ello debe añadirse que en la Resolución 403-2023-JNJ se abre investigación preliminar invocando el artículo 47.1 de la LCF, que establece como falta muy grave la de “Emitir resoluciones, disposiciones, providencias, dictámenes o requerimientos sin motivación”.
87. Como es sabido, en un Estado constitucional, todo acto de los poderes públicos debe ofrecer las razones que sustentan su emisión. Así pues, como ya se puntualizó, ninguna actuación de un sujeto u órgano constitucional, expedida en nombre del ejercicio de sus competencias constitucionales y/o legales,



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

incluso si se trata de un denominado acto de administración interna, se encuentra exenta de dicha exigencia constitucional.

88. De lo expuesto se deriva que cuando la JNJ abre investigación preliminar a la fiscal de la nación por, supuestamente, “emitir resoluciones, disposiciones, providencias, dictámenes o requerimientos sin motivación”, incluso si se trata de actos de administración interna, no incurre por ello en una infracción del marco competencial establecido por la Constitución.
89. Por tal razón, este Tribunal estima oportuno reafirmar que no se vulnera el marco de competencias del Ministerio Público con la mera apertura de investigación preliminar derivada de la expedición de actos funcionales que incurrirían en vicios de motivación. Adicionalmente, el solo hecho de abrir investigación por tal razón, en el marco de las competencias de la JNJ, no supone incurrir en un vicio que menoscabe el adecuado ejercicio de las competencias del Ministerio Público.
90. Por lo demás, este órgano de control de la Constitución considera que los actos materia de investigación preliminar a que se refieren las resoluciones 072-2023-JNJ y 403-2023-JNJ, no pueden ser calificados como exentos del control disciplinario, en la medida en que pueden configurar faltas previstas en la Ley de la Carrera Fiscal.
91. En todos estos casos, la apertura de investigación preliminar por parte de la JNJ, en virtud de las causales indicadas previamente, no incurre en vicios competenciales que menoscaben la actuación constitucional del Ministerio Público.
92. Sin perjuicio de lo expuesto, este Tribunal considera indispensable subrayar que la afirmación previa, de que no se afecta la competencia de la entidad demandante cuando la JNJ decide abrir investigación preliminar por influir o interferir, de manera directa o indirecta, en el resultado de las investigaciones o incurrir en la emisión de resoluciones carentes de motivación, *no supone admitir responsabilidad por parte de la fiscal de la nación*. Tal conclusión solo podría derivarse válidamente de la resolución final del procedimiento y siempre y cuando se hubiesen garantizado, en todas las etapas, el respeto de los derechos fundamentales de la persona.
93. Asimismo, este Tribunal advierte también que las resoluciones cuestionadas en autos deciden la apertura de investigación preliminar en virtud de lo dispuesto



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de las competencias del Ministerio Público | 37

por los incisos 20 y 22 del artículo 33, el inciso 14 del artículo 39 y los incisos 10 y 13 del artículo 47, todos ellos de la LCF, cuya configuración, a los fines de la apertura de la investigación preliminar, debe ser evaluada detenidamente y con estricto respecto al principio de razonabilidad.

### III. FALLO

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

#### HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda interpuesta por el Ministerio Público contra la Junta Nacional de Justicia.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**MORALES SARA VIA  
PACHECO ZERGA  
GUTIÉRREZ TICSE  
DOMÍNGUEZ HARO  
MONTEAGUDO VALDEZ  
OCHOA CARDICH**

**PONENTE OCHOA CARDICH**



## FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO GUTIÉRREZ TICSE

Suscribo la ponencia en mayoría en razón que algunos actos del Fiscal de la Nación no pueden estar exentos de frenos; sin embargo, advierto que no encuentro en el ordenamiento jurídico una norma especial expresa, que regule los actos sujetos a control funcional del Fiscal de la Nación.

No obstante, no se puede justificar el vacío, sino deben interpretarse los poderes correctivos en un modelo de separación de poderes y de frenos y contrapesos, como alzaprima el constitucionalismo peruano.

### § 1. La posición constitucional del Fiscal de la Nación

1. El Ministerio Público es un organismo constitucionalmente autónomo. Es titular de la acción penal y representa a la sociedad en los procesos judiciales. El Fiscal de la Nación lo preside, siendo elegido por la Junta de Fiscales Supremos por un periodo de tres años<sup>3</sup>. Así, este se erige como la máxima autoridad del Ministerio Público.
2. Sus atribuciones pueden clasificarse en tres categorías distintas: jurisdiccionales, políticas y administrativas. Las jurisdiccionales incluyen ejercer ante el Tribunal Constitucional la acción de inconstitucionalidad, ejercer ante la Corte Suprema las acciones civiles y penales a que hubiere lugar contra los funcionarios aforados del artículo 99 de la Constitución y formular cargos ante el Poder Judicial cuando se presume enriquecimiento ilícito de los funcionarios públicos<sup>4</sup>. Como atribución política el Fiscal de la Nación puede presentar una iniciativa legislativa<sup>5</sup>. Por último, sus funciones administrativas consisten en convocar y presidir la Junta de Fiscales Supremos, integrar los Consejos y otros organismos públicos que señale la ley, nombrar a los Fiscales Provisionales de todos los niveles y designar a los Fiscales Titulares y Provisionales en plazas con base en su especialidad, experiencia, desempeño y antigüedad<sup>6</sup>.
3. En tal sentido, el Fiscal de la Nación -como titular del Ministerio Público- emite una serie de actos de gobierno que resultan necesarios para el funcionamiento

---

<sup>3</sup> Const. 1993, arts. 158 y 159.

<sup>4</sup> Decreto Legislativo N° 52 – Ley Orgánica del Ministerio Público (LOMP), art. 66, incisos 1, 2 y 3, respectivamente.

<sup>5</sup> LOMP, art. 66, inciso 4.

<sup>6</sup> LOMP, art. 65, incisos 1, 2, 3 y 4, respectivamente.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de la entidad que preside. Dichos actos incluyen, como se ha dicho, la competencia para nombrar a los Fiscales Provisionales de todos los niveles y designar a los Fiscales Titulares y Provisionales en distintas plazas, entre otros supuestos.

4. Una vez que el legislador le ha conferido al Fiscal de la Nación tales competencias, este goza de un margen de discrecionalidad sobre la forma concreta como las ejercerá. Dicho ejercicio se encuentra protegido por la presunción de constitucionalidad y legalidad de sus actos.

### § 2. El régimen disciplinario del Fiscal de la Nación

5. La Constitución de 1993 no ha contemplado un control disciplinario sobre el Fiscal de la Nación. De acuerdo con la propia *norma normarun*, es sujeto exclusivamente de control político a través de la acusación constitucional en vía de juicio y antejuicio políticos.
6. Ni el constituyente originario de 1993 ni el derivado de 2019 señalaron explícitamente que la Junta Nacional de Justicia (antes CNM) tiene potestad disciplinaria sobre el Fiscal de la Nación. Sin embargo, puede arribarse a una conclusión afirmativa, toda vez que sí se menciona de manera taxativa que puede sancionar con destitución a los “fiscales supremos”.
7. Por ende, siendo el Fiscal de la Nación un fiscal supremo, es posible interpretar que se encuentra (implícitamente) dentro del supuesto de hecho del artículo 154.3 de la Constitución.
8. Sin perjuicio de lo anterior, en aras de salvaguardar la autonomía del Ministerio Público y el principio de separación de poderes, así como de garantizar un mínimo de ejercicio de los controles funcionales, considero imperativo señalar que a mi juicio los actos de gobierno de un Fiscal de la Nación en ejercicio gozan de una protección especial. Y solo son posibles de control funcional en tanto y en cuanto existan evidencias objetivas y manifiestas de la lesión a los intereses de la propia institución.
9. Ciertamente, designar y variar fiscales es una potestad de gobierno del Ministerio Público. El Fiscal de la Nación es el titular de la entidad. No existen fiscales insustituibles. Lo que debe mantenerse incólume en la función de la persecución del delito, independiente de quienes sean los actores.
10. Sin embargo, como lo hemos adelantado, intervenir en un acto de gobierno o administración en el que puede ser evidente un conflicto de intereses, entonces



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el sistema constitucional no puede dejar de dar una respuesta. El Estado Constitucional de Derecho debe garantizar la existencia de un sistema de frenos y contrapesos (*checks and balances*). Así lo recomienda la teoría constitucional clásica. Madison lo expuso de manera elocuente en El Federalista LI (1788):

La ambición debe ponerse en juego para contrarrestar a la ambición. El interés humano debe entrelazarse con los derechos constitucionales del puesto. Quizás pueda reprochársele a la naturaleza del hombre el que sea necesario todo esto para reprimir los abusos del gobierno. ¿Pero qué es el gobierno sino el mayor de los reproches a la naturaleza humana? Si los hombres fuesen ángeles, el gobierno no sería necesario. Si los ángeles gobernarán a los hombres, saldrían sobrando lo mismo las contralorías externas que las internas del gobierno<sup>7</sup>.

11. De esta forma, una lectura de la Constitución acorde con el principio de concordancia práctica sugiere que se busque una interpretación que optimice dos valores aparentemente opuestos. Por un lado, la potestad disciplinaria de la JNJ sobre el Fiscal de la Nación en tanto fiscal supremo; mientras que, por otro, la salvaguarda de la autonomía del Ministerio Público y el principio de separación de poderes. Ninguno debe sacrificarse en aras del otro, ambos deben optimizarse.
12. Considero que dicho balance se encuentra siempre y cuando la potestad disciplinaria de la JNJ sobre el Fiscal de la Nación se someta a las siguientes reglas:
  - a) La JNJ debe partir de la presunción de constitucionalidad y legalidad de los actos del Fiscal de la Nación en ejercicio. Dicha presunción se vencerá únicamente ante indicios manifiestos de la comisión de infracciones graves o muy graves contempladas en la Ley de la Carrera Fiscal.
  - b) La JNJ sí podrá investigar a Fiscal de la Nación en ejercicio, pero deberá precisar desde el primer momento la infracción de la Ley de la Carrera Fiscal que se le imputa, así como los hechos que se subsumirían en ella.
  - c) La JNJ solo podrá investigar al Fiscal de la Nación en ejercicio, mas no podrá suspenderlo ni destituirlo mientras este se encuentre en el cargo. Una vez que haya cesado su mandato, recién podrá aplicarle las sanciones a las que hubiere lugar como Fiscal Supremo.
  - d) En el marco de las investigaciones a un Fiscal de la Nación en ejercicio, la JNJ deberá garantizar los derechos a la defensa y debido proceso en todo momento.

---

<sup>7</sup> Una traducción al castellano de El Federalista LI, puede encontrarse en: <https://libertad.org/media/El-Federalista.pdf>, pp. 201-204, 202.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- e) En caso de que se presuma que el Fiscal de la Nación ha cometido un delito en el ejercicio de sus funciones o una infracción constitucional, la JNJ pierde potestad disciplinaria en favor del Congreso de la República quien podrá proceder de conformidad con los artículos 99 y 100 de la Constitución.
13. Las cinco reglas señaladas no implican la impunidad del Fiscal de la Nación en ejercicio, por el contrario, coadyuvan a lograr una racionalización de la potestad disciplinaria de la Junta Nacional de Justicia.
14. Se trata de un cuadro mínimo de control funcional en tanto y en cuanto se regule un régimen especial para el Fiscal de la Nación habida cuenta que, el fiscal supremo que ostenta este cargo realiza actos de administración y actos de gobierno que forman parte del núcleo autónomo de la entidad, y someterla de manera absoluta al control disciplinario, sobre todo durante el ejercicio de funciones, podría afectar la buena marcha institucional de la entidad.
15. Allí impera una nueva Ley Orgánica del Ministerio Público, lo que desarrollaremos en la parte final del presente fundamento de voto.

### ***§ 2.1. El control político del Fiscal de la Nación***

16. El Congreso de la República tiene una potestad de control, por tanto, de contrapeso sobre el Fiscal de la Nación, independiente a la de la JNJ.
17. En virtud del artículo 99 de la Constitución, el Congreso puede acusar constitucionalmente a los fiscales supremos, incluyendo al Fiscal de la Nación, por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas. Además, de conformidad con el artículo 100, puede llegar a suspenderlo o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destituirlo.
18. Por último, cabe señalar que el Congreso de la República puede sancionar al Fiscal de la Nación en ejercicio, incluso sin que este haya sido investigado por la Junta Nacional de Justicia o si, habiéndolo sido, esta decide archivar la investigación. En todo caso, el control de constitucionalidad de la acusación constitucional se da solo por la forma en caso se vulneren derechos fundamentales, de acuerdo con la STC 00003-2022-PCC/TC (*Caso del control judicial sobre las decisiones de los órganos del Congreso*).



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### **§ 3. *Excursus*: la necesidad de aprobar una nueva Ley Orgánica del Ministerio Público**

19. La Ley Orgánica del Ministerio Público data de 1981, mientras que la Constitución data de 1993, es decir, es una norma preconstituyente. Dicha situación genera que el funcionamiento de dicho organismo constitucionalmente autónomo esté regulado a través de una serie de reformas parciales a su ley orgánica, así como por resoluciones de la Fiscalía de la Nación. Estas “reformas parchadas” carecen de una sistematización adecuada y coherente.
20. Por lo expuesto, es necesario exhortar al Congreso de la República a aprobar una nueva Ley Orgánica del Ministerio Público no solo porque la ley vigente es preconstituyente y necesita una regulación integral a la luz de la actual Carta Magna, sino porque debe desarrollarse un régimen disciplinario especial para el Fiscal de la Nación. Por último, también porque dicho organismo constitucionalmente autónomo está en una crisis evidente por la continua destitución de quienes ostentaron el cargo de Fiscal de la Nación; la pérdida del principio de jerarquía, toda vez que se ha vuelto común que fiscales acusen públicamente a sus superiores; la filtración cotidiana de investigaciones a la prensa; entre otras patologías.

S.

**GUTIÉRREZ TICSE**



## FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO DOMÍNGUEZ HARO

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas, emito este fundamento de voto, puesto que, aunque suscribo el sentido de lo finalmente resuelto, considero pertinente plasmar 2 ideas complementarias respecto de mi posición sobre el diferendo competencial dirimido en la presente causa.

1. En *primer término*, considero pertinente apartarme de lo expresamente plasmado en el fundamento 47 de la sentencia, porque no suscribo la idea de que “*el derecho disciplinario constituye una disciplina autónoma e independiente de orden jurídico*”, dado que, a mi entender, el *ius puniendi* estatal comprende: **[i]** el Derecho penal, y, **[ii]** el Derecho administrativo sancionador, que engloba, por un lado, el derecho administrativo sancionador propiamente dicho y, por otro lado, al derecho administrativo disciplinario. En ese sentido, el TUO de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, resulta de aplicación en todos los procedimientos disciplinarios.
2. De modo que, aunque el contenido constitucionalmente protegido del derecho fundamental al debido proceso, aplicable al proceso penal, también resulta de aplicación al procedimiento administrativo disciplinario; eso necesariamente se encuentra subordinado a que se observen los matices que resulten razonables y proporcionales en cada caso en concreto, en aras de que no se desdibuje ni el objetivo ni la finalidad de la sanción disciplinaria.
3. En esa lógica, resulta constitucionalmente admisible admitir que, en lo concerniente a la tipificación de infracciones de naturaleza administrativa disciplinaria, eventualmente, se permita a la Junta Nacional de Justicia utilizar conceptos jurídicos indeterminados y remitirse a otras normas que establezcan expresamente deberes, mandatos o prohibiciones; ello se encuentra supeditado a que el fiscal instruido se encuentre en la aptitud de conocer, de antemano y de manera razonable, si aquello que puntualmente se le atribuye es pasible de ser sancionado a nivel administrativo.
4. En *segundo término*, y en cuanto a la potestad de la Fiscal de la Nación de **[i]** remover fiscales, **[ii]** cambiar la conformación de los equipos especiales, y, **[iii]** cesar al personal, coincido enteramente con mis colegas en que tales actos de administración interna deben contar con una motivación que, por un lado, resulte acorde con aquello que puntualmente se decide, y, por otro lado, descarte actuaciones arbitrarias. Y, ello es así, pues, como bien lo sostiene Tomas-Ramón Fernández,



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El único poder que la Constitución acepta como legítimo, en su correcto ejercicio, es, pues, el que se presenta como resultado de una voluntad racional, es decir, de una voluntad racionalmente justificada y, por lo tanto, susceptible de ser entendida y compartida por los ciudadanos y, en esa misma medida, de contribuir a renovar y reforzar el consenso sobre el que descansa la convivencia pacífica del conjunto social. (Tomás-Ramón Fernández, *De la arbitrariedad del legislador. Una crítica a la jurisprudencia constitucional*, Madrid, 1998, pp. 95-96)

5. Así, en cuanto a la necesidad de la fundamentación, juzgo imperativo precisar que, en mi opinión, cuando los actos de administración interna de la Fiscalía de la Nación inciden en los derechos fundamentales de los justiciables —como, por ejemplo, el derecho fundamental a ser juzgado en un plazo razonable de titularidad del procesado o el derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva de titularidad de la parte civil—; o, en otros bienes jurídicos de relevancia constitucional —como, por ejemplo, la persecución del delito y la lucha contra la corrupción—, su legitimidad constitucional se encuentra subordinada a que cuente con una debida motivación. Así, existe la necesidad de motivar los actos de administración interna cuando tengan incidencia en las labores propias de la función fiscal o, dicho de otro modo, en los procedimientos e investigaciones fiscales.
6. Ahora bien, en lo relativo a que el acto de administración interna no sea arbitrario, considero pertinente añadir que, aunque la Fiscalía de la Nación tiene un importante margen de discrecionalidad, en relación a la conducción del Ministerio Público, no solamente tiene el ineludible deber de actuar con objetividad; sino, también, de parecerlo ante la opinión pública. Solo así, el ejercicio de dicha potestad denota la búsqueda de satisfacer el interés público, el que, conforme a lo indicado en el fundamento 30 de la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 84/2024, dictada en el Expediente 01072-2023-PHC/TC, “no es estático, sino, por el contrario, sumamente dinámico”.

S.

**DOMÍNGUEZ HARO**



## VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO HERNÁNDEZ CHÁVEZ

Con el debido respeto por la decisión adoptada por mis colegas magistrados en el presente conflicto competencial, emito el presente voto singular sustentando mi posición en los siguientes fundamentos:

### §1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA

1. En el presente caso, el Ministerio Público alega que la Junta Nacional de Justicia, al haber ejercido su potestad sancionadora, ha menoscabado las competencias que le reconoce el artículo 158 de la Constitución Política. En concreto, sostiene que la apertura de investigaciones preliminares contra la entonces Fiscal de la Nación por parte de la Junta Nacional de Justicia (JNJ) menoscaba sus competencias institucionales, cuestionando concretamente, los siguientes actos:

- (i) Resolución 072-2023-JNJ, de fecha 23 de febrero de 2023, que dispuso la apertura de la Investigación Preliminar 001-2023-JNJ contra la Fiscal Supremo, Sra. Liz Patricia Benavides Vargas, en su actuación como Fiscal de la Nación por infracción de los artículos 33.20, 33.22, 39.7 y 47.13 de la Ley de la Carrera Fiscal (f. 56-57).
- (ii) Resolución 403-2023-JNJ, de fecha 17 de abril de 2023, que dispuso la apertura de la Investigación Preliminar 008-2023-JNJ contra la Fiscal Supremo, Sra. Liz Patricia Benavides Vargas, en su actuación como Fiscal de la Nación por infracción de los artículos 33.20, 33.22, 39.7, 39.14, 47.1, 47.10 y 47.13 de la Ley de la Carrera Fiscal (f. 164 a 170).
- (iii) Resolución 6, de fecha 29 de mayo de 2023, que resolvió acumular de oficio la Investigación Preliminar 001-023-JNJ a la Investigación Preliminar 008-2023-JNJ, “toda vez que ambos expedientes se encuentran en etapa de evaluación de parte del órgano instructor, para la emisión del informe que justifica si corresponde o no abrir procedimiento disciplinario contra Liz Patricia Benavides Vargas, en su condición de Fiscal de la Nación y otros” (f. 176).

2. Asimismo, solicita como parte de su petitorio que se declare:

- (a) Que la JNJ carece de competencia para cuestionar o revisar los actos de administración interna o actos de gestión dispuestos por el Fiscal de la Nación.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- (b) Que los actos del Fiscal de la Nación solo son susceptibles de control jurídico-disciplinario mediante el ejercicio de la prerrogativa administrativa de control de sus propios actos y que solo podrían ser conocidas por el órgano competente (i.e. el Poder Judicial).
3. Como paso previo al examen competencial planteado por la parte demandante, considero indispensable determinar el tipo de conflicto competencial que se ha configurado en el presente caso.

### §2. EL TIPO DE CONFLICTO COMPETENCIAL DE AUTOS

4. Conforme a lo establecido en el artículo 202.3 de la Constitución Política, y en el artículo 108 del Nuevo Código Procesal Constitucional (NCPCo), corresponde al Tribunal Constitucional conocer los conflictos de competencias o de atribuciones asignadas por la Constitución Política o las leyes orgánicas que delimiten los ámbitos propios de los poderes del Estado, los organismos constitucionales autónomos, y los gobiernos regionales o municipales.
5. En tal sentido, la legitimación en el proceso competencial alcanza a las entidades estatales previstas en la Constitución Política, y en él pueden oponerse:
- (i) El Poder Ejecutivo con uno o más gobiernos regionales o municipales;
  - (ii) Dos o más gobiernos regionales o municipales entre sí; y,
  - (iii) Cualesquiera poderes del Estado u organismos constitucionales autónomos entre sí.
6. De acuerdo con el artículo 109 del NCPCo, el conflicto competencial se produce cuando alguna de las referidas entidades estatales adopta decisiones o rehúye deliberadamente actuaciones que afectan las competencias o atribuciones que de acuerdo con el marco constitucional y legal corresponden a otra.
7. Los conflictos competenciales pueden ser alternativamente típicos —positivos o negativos— o atípicos —por menoscabo de atribuciones constitucionales o por omisión de cumplimiento de un acto obligatorio.
8. El *conflicto positivo* se presenta cuando dos o más entidades estatales se consideran competentes para ejercer una misma competencia o atribución. Por el contrario, el *conflicto negativo* se produce cuando dos o más entidades estatales se niegan a asumir una competencia o atribución por entender que ha



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

sido asignada a otra entidad estatal, o cuando mediante la omisión de un determinado acto estatal obligatorio se afecta el ejercicio de las atribuciones o competencias de otra.

9. Por su parte, el Tribunal Constitucional también ha desarrollado en su jurisprudencia el denominado conflicto constitucional por menoscabo de atribuciones constitucionales (cfr. Sentencia 00005-2005-PCC/TC y Sentencia 00001-2010-PCC/TC), el cual ha clasificado en:
  - (i) *Conflicto constitucional por menoscabo en sentido estricto*, que se produce cuando, sin existir un conflicto en relación con la titularidad de una competencia o atribución, un órgano constitucional ejerce su competencia de un modo tal que afecta el adecuado ejercicio de las competencias reservadas a otro órgano constitucional; y,
  - (ii) *Conflicto constitucional por menoscabo de interferencia*, que se produce cuando los órganos constitucionales tienen entrelazadas sus competencias en un nivel tal que uno o ninguno de ellos puede ejercer debidamente sus competencias sin la cooperación del otro; los conflictos por menoscabo de atribuciones se presentan cuando una entidad estatal, al ejercer indebidamente sus competencias, entorpece la labor de otra sin haber invadido, en rigor, la esfera de sus competencias. En este supuesto, no se discute la titularidad de una competencia determinada sino la forma en la que esta se ejerce material o sustancialmente.
10. En el presente caso, considero que el Ministerio Público no pretende cuestionar la potestad sancionadora de la JNJ, sino más bien, el modo concreto del ejercicio de dicha competencia, ya que a juicio de la parte demandante se estarían afectando las atribuciones del Fiscal de la Nación, establecidas por la Constitución Política y su ley orgánica.
11. Sin embargo, contrariamente a lo que se señala en la ponencia, considero que en el presente caso no se configura un conflicto por menoscabo de atribuciones en sentido estricto, sino más bien de un nuevo supuesto de conflicto competencial no contemplado previamente en la tipología desarrollada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, atendiendo a que, en el fundamento 12 de la ponencia, se afirma que “la parte demandante alega concretamente que la JNJ carece de potestad sancionadora para cuestionar o revisar los actos de administración interna o actos de gestión dispuestos por la Fiscal de la Nación como titular del Ministerio Público”.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12. Tal razonamiento confirma que no nos encontramos ante un conflicto por menoscabo en sentido estricto, por cuanto la parte demandante alega que la JNJ **no tiene competencia** para sancionar al Fiscal de la Nación. Es decir, no alega una interferencia por un ejercicio indebido de una competencia propia que posea la entidad demandada, que afecte las competencias reservadas al Ministerio Público, sino algo completamente diferente: **que la JNJ ha ejercido una competencia que constitucionalmente no tiene, y que este ejercicio ilegítimo es lo que afecta las competencias legítimas del Ministerio Público.**
13. Por tanto, considero que no se configura el presupuesto necesario para calificar al presente conflicto como uno de menoscabo en sentido estricto. Si fuera este el caso, la ponencia tendría que analizar cómo ocurrió dicho menoscabo, es decir, cómo el ejercicio supuestamente indebido de la competencia para investigar fiscales de todos los niveles afecta o no las competencias del Ministerio Público para realizar actos de administración interna. Pero la ponencia no hace nada de esto.
14. El fundamento 51 de la ponencia sostiene “tiene competencia constitucional y legal para llevar a cabo procedimientos de investigación respecto de los fiscales supremos en virtud de las infracciones expresamente previstas en la Ley de la Carrera Fiscal. *El Fiscal de la Nación, en tanto fiscal supremo está sometido, sin lugar a dudas, a esta potestad disciplinaria*”. Pero no existe un análisis de por qué ello es así, sino que se limita a afirmarlo sin mayor sustento.
15. En mi opinión, la ponencia no solo analiza el conflicto de autos utilizando una figura inadecuada, sino que tampoco realiza el análisis de fondo de lo que considero indispensable para resolver o pronunciarse sobre la presente controversia: **si la JNJ tiene competencia, o no, para sancionar al Fiscal de la Nación en su actuación como Fiscal de la Nación.**
16. En consecuencia, considero que es necesario establecer una nueva figura de conflicto competencial a la jurisprudencia y a la tipología descrita, pues resulta indispensable configurar un tipo de conflicto competencial que se refiera a una situación en la que la parte demandada haya realizado un acto para el cual carece de competencia y esto afecte las competencias legítimas de la parte demandante, al que proponemos denominar **“conflicto por ejercicio incompetente”**, el cual se produce cuando una entidad prevista en la Constitución Política emite disposiciones, resoluciones o actos sin tener competencia expresa para ello. En este supuesto, las competencias se encuentran debidamente delimitadas, pero una entidad ha sobrepasado las propias atribuciones y ha realizado actos sin tener competencia para ello, vulnerando de este modo las de otra entidad constitucional.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

17. Efectivamente, en la controversia de autos, la parte demandante alega concretamente que la JNJ carece de competencia sancionadora para cuestionar o revisar los actos de administración interna o actos de gestión dispuestos por el Fiscal de la Nación como titular del Ministerio Público.
18. Por lo expuesto, en el presente voto singular se determinará la competencia constitucional de los órganos constitucionales involucrados y luego se analizará si la apertura de investigaciones preliminares contra un Fiscal de la Nación se encuentra entre las competencias de la JNJ.
19. Para ello será necesario determinar las normas del bloque de constitucionalidad relacionadas con las competencias materia de discusión, a fin de establecer el parámetro de control que servirá para resolver la presente controversia.

### **§3. BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD APLICABLE AL PRESENTE CASO**

20. La JNJ es el organismo constitucional autónomo que reemplazó al extinto Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), de manera que toda referencia en la Constitución Política a este último organismo constitucional debe entenderse referida a la JNJ, de conformidad con la Única Disposición Complementaria Final de la Ley 30904.
21. De acuerdo con el artículo 150 de la Constitución Política, corresponde a la JNJ la selección y el nombramiento de los jueces y fiscales, salvo cuando estos provengan de elección popular. Sus funciones se encuentran estipuladas en el artículo 154 de la Norma Suprema.
22. Por su parte, el Ministerio Público, conforme se deriva de los artículos 158 y 159 de la Constitución Política, es el organismo constitucional autónomo encargado de, entre otras cosas, velar por la independencia de los órganos jurisdiccionales y por la recta administración de justicia, conducir la investigación del delito y ejercitar la acción penal.
23. Toda vez que, como en el presente proceso se encuentra en debate si la JNJ tiene competencia para investigar y sancionar a un Fiscal de la Nación, será necesario tomar en consideración no solo los artículos pertinentes de la Constitución Política sobre dicha materia, sino también la Ley 30916, LOJNJ, pues conforme al artículo 106 de nuestro Texto Fundamental, mediante leyes orgánicas se regulan, entre otras cosas, la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la misma.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

24. Asimismo, dado que el Ministerio Público sostiene que la apertura de las investigaciones preliminares citadas en la demanda afecta su competencia y, por ende, vulnera el marco constitucional de su autonomía, será necesario tomar en consideración también el Decreto Legislativo 052, Ley Orgánica del Ministerio Público (LOMP) y la Ley 30483, Ley de la Carrera Fiscal (LCF), que conforme a lo dispuesto en su Primera Disposición Complementaria Final tiene naturaleza de ley orgánica. Esta última resulta pertinente por cuanto contiene deberes, prohibiciones y faltas aplicables a los fiscales.

### §4. LA COMPETENCIA Y AUTONOMÍA DEL MINISTERIO PÚBLICO

25. Como ya se ha puesto de relieve, el Ministerio Público es un organismo constitucionalmente autónomo cuyas funciones y competencias han sido delimitadas de forma directa en la Constitución Política de 1993, cuyo artículo 158 -además de destacar expresamente la autonomía del Ministerio Público- señala que se encuentra presidido por el Fiscal de la Nación, que es elegido por la Junta de Fiscales Supremos por un período de tres (03) años, prorrogable por reelección solo por dos años más.
26. Como reflejo de esta autonomía, y de su alta investidura, los fiscales supremos (y el Fiscal de la Nación) se encuentran entre las autoridades aforadas que establece el artículo 99 de la Constitución Política (cfr. artículo 15 de la LOMP).
27. Asimismo, el citado artículo 158 de la Constitución Política establece que los miembros del Ministerio Público tienen los mismos derechos, prerrogativas, obligaciones e incompatibilidades que quienes conforman, en su respectiva categoría, el Poder Judicial, y su nombramiento está sujeto a los mismos requisitos y procedimientos.
28. En tal sentido, le resulta aplicable a los fiscales lo dispuesto en el artículo 146 de la Constitución Política respecto de los magistrados judiciales, de manera que el Estado garantiza a todos ellos:
- (i) Su independencia. Sólo están sometidos a la Constitución y la ley.
  - (ii) La inamovilidad en sus cargos. No pueden ser trasladados sin su consentimiento.
  - (iii) Su permanencia en el servicio, mientras observen conducta e idoneidad propias de su función.
  - (iv) Una remuneración que les asegure un nivel de vida digno de su misión y jerarquía.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

29. Por otro lado, las competencias constitucionales del Ministerio Público han sido establecidas en el artículo 159 de la Constitución Política:
- (i) Promover de oficio, o a petición de parte, la acción judicial en defensa de la legalidad y de los intereses públicos tutelados por el Derecho.
  - (ii) Velar por la independencia de los órganos jurisdiccionales y por la recta administración de justicia.
  - (iii) Representar en los procesos judiciales a la sociedad.
  - (iv) Conducir desde su inicio la investigación de delito.
  - (v) La de ejercitar la acción penal de oficio o a pedido de parte, entre otras.
  - (vi) Emitir dictamen previo a las resoluciones judiciales en los casos que la ley contempla.
  - (vii) Ejercer la iniciativa en la formación de las leyes; y dar cuenta al Congreso, o al Presidente de la República, de los vacíos o defectos de la legislación.
30. El Tribunal Constitucional, en la Sentencia 00004-2006-PI/TC, dejó establecido que la autonomía del Ministerio Público es una garantía institucional que ha sido configurada en los citados artículos 158 y 159 del Texto Constitucional, con la finalidad de proteger y asegurar la libertad de actuación de dicha entidad para el cumplimiento efectivo de sus funciones y competencias constitucionales, de manera tal que se logre evitar la dependencia y subordinación respecto de otros poderes públicos y privados (fundamento 101).
31. Como se sostuvo en la referida sentencia, el Ministerio Público cuenta con un estatuto jurídico básico que regula los derechos, obligaciones, incompatibilidades y beneficios de los fiscales, a fin de preservar la imparcialidad en el desempeño de la función fiscal y garantizar que se brinde un tratamiento igualitario a quienes ejerzan funciones en el mismo nivel y jerarquía.
32. Dicho estatuto jurídico se encuentra desarrollado, en primer término, por la Ley Orgánica del Ministerio Público, aprobada por el Decreto Legislativo 052 y, en segundo lugar, por la Ley 30483, Ley de la Carrera Fiscal, sin perjuicio de otras disposiciones que por mandato del ordenamiento resulten aplicables a los fiscales.
33. En la LOMP también se ha destacado el carácter autónomo de dicha entidad, como la autonomía de las funciones que ejercen los fiscales. Su artículo 5 dispone que:



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Los Fiscales actúan independientemente en el ejercicio de sus atribuciones, las que desempeñarán según su propio criterio y en la forma que estimen más arreglada a los fines de su institución. Siendo un cuerpo jerárquicamente organizado deben sujetarse a las instrucciones que pudieren impartirles sus superiores.

34. Por su parte, en el artículo 1 de la LCF, se ha reafirmado también el carácter autónomo del Ministerio Público, indicando además que este ejerce “sus funciones de manera independiente y objetiva, con arreglo a la Constitución Política y a la ley”.
35. Ahora bien, el artículo 37 de la LOMP señala que el Fiscal de la Nación y los Fiscales Supremos Titulares constituyen la Junta de Fiscales Supremos, que excepcionalmente pueden integrar también los Fiscales Supremos Provisionales, conforme al artículo 64 de la LCF.
36. Este artículo reafirma que el Fiscal de la Nación es elegido por la Junta de Fiscales Supremos, entre sus miembros, por un período de tres (03) años, prorrogables por reelección por otros dos (02).
37. Por su parte, el artículo 64 de la LOMP establece que el Fiscal de la Nación representa al Ministerio Público y que “su autoridad se extiende a todos los funcionarios que lo integran, cualesquiera que sean su categoría y actividad funcional especializada”.
38. El artículo 65 de dicha norma, cuyo texto vigente es el introducido por la Ley 31718, publicada el 24 de marzo de 2023, establece que las funciones del Fiscal de la Nación son:
  - 1.- Convocar y presidir la Junta de Fiscales Supremos.
  - 2.- Integrar, por sí mismo o por medio de representantes por él designados, los Consejos y otros organismos públicos que señale la ley.
  - 3.- Nombrar a los Fiscales Provisionales de todos los niveles, siguiendo los criterios establecidos en la Ley 30483, Ley de la Carrera Fiscal.
  - 4.- Designar, según corresponda, a los Fiscales Titulares y Provisionales en el órgano fiscal respectivo o plaza específica sobre la base de la especialidad, experiencia, desempeño y antigüedad.
39. Asimismo, el artículo 66 de la LOMP, modificado por la Ley 26623, publicada el 19 de junio de 1996, establece como atribuciones del Fiscal de la Nación las siguientes:



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 1.- Ejercitar ante el Tribunal Constitucional la acción de inconstitucionalidad.
  - 2.- Ejercitar ante la Sala de la Corte Suprema que corresponda, las acciones civiles y penales a que hubiere lugar contra los altos funcionarios señalados en el Artículo 99 de la Constitución Política del Estado, previa resolución acusatoria del Congreso.
  - 3.- Formular cargos ante el Poder Judicial cuando se presume enriquecimiento ilícito de los funcionarios y servidores públicos.
  - 4.- Ejercer el derecho de Iniciativa Legislativa, conforme a la Constitución.
40. Por otro lado, el artículo 80-A reconoce la facultad del Fiscal de la Nación para designar equipos de fiscales para casos complejos, y el artículo 80-B para designar fiscales especializados para determinados delitos, sujeto a las reglas ahí establecidas.
41. Cabe destacar que, al ser el Ministerio Público un organismo constitucionalmente autónomo, también dicta normas internas en conformidad con el marco constitucional y legal vigente, siendo la más importante de estas normas el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio Público con Enfoque en Gestión por Resultados, aprobado mediante Resolución de la Fiscalía de la Nación 1139-2020-MP-FN, publicada el 17 de octubre de 2020. En dicha norma se desarrolla en el artículo 8 las funciones del Despacho de la Fiscalía de la Nación. Estas se dividen en las siguientes funciones: (i) planeamiento; (ii) normativa y reguladora; (iii) de promoción de la inversión; y (iv) administrativa y ejecutora.
42. Entre las funciones normativa y reguladora del Fiscal de la Nación se encuentra la de designar funcionarios, así como nombrar a los servidores de la institución (literal “i”).
43. Al respecto, si bien las normas reglamentarias o infralegales no constituyen parámetro de constitucionalidad para determinar las competencias, esto no quiere decir que no sean normas vigentes y obligatorias, por lo que califican como una habilitación normativa mientras no contradigan o desnaturalicen lo dispuesto en normas de superior jerarquía, no excedan las propias competencias, ni invadan las de otras entidades.
44. De lo expuesto se advierte que el Ministerio Público es autónomo para administrar sus propios asuntos, es decir, para realizar actos de gestión o de administración interna. Esto incluye, entre otras cosas, la remoción de fiscales, los cambios de conformación de los equipos especiales y los ceses del personal, todo ello conforme a la normativa vigente sobre la materia. Ninguna de estas



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

competencias está en discusión, pues son inherentes a su ámbito de actuación propio, pues son inherentes a la dirección y el autogobierno institucional confiado al Fiscal de la Nación como titular de la entidad, por la Junta de Fiscales Supremos.

45. Ahora bien, la LOMP contiene también normas que regulan la potestad disciplinaria del Ministerio Público, en el marco de su autonomía. Así, su artículo 51, modificado por la Ley 30944, publicada el 8 de mayo de 2019, establece la Autoridad de Control del Ministerio Público. Dicha disposición señala lo siguiente:

51.1 La Autoridad Nacional de Control del Ministerio Público es el órgano del Ministerio Público, que tiene a su cargo el control funcional de los fiscales de todos los niveles y del personal de función fiscal del Ministerio Público, salvo el caso de los fiscales supremos que es competencia exclusiva de la Junta Nacional de Justicia.

51.2 El control funcional comprende la prevención, supervisión, inspección, investigación, instauración del procedimiento disciplinario e imposición de la sanción conforme a la Ley 30483, Ley de Carrera Fiscal.

46. Como puede apreciarse, el Ministerio Público tiene competencia disciplinaria en el marco de la LCF, pero no respecto de los fiscales supremos, en cuyo caso, la competencia disciplinaria corresponde de manera exclusiva a la JNJ.
47. En ese orden de ideas, el artículo 51-A de la LOMP reafirma que los fiscales supremos se encuentran bajo el ámbito disciplinario de la JNJ:

51-A.1 Las funciones de la Autoridad Nacional de Control del Ministerio Público son las siguientes:

a) Investigar, en el marco del procedimiento administrativo-disciplinario, los hechos, acciones u omisiones que constituyan infracciones disciplinarias por parte de fiscales de todos los niveles y del personal de la función fiscal del Ministerio Público, salvo en el caso de los fiscales supremos cuyo expediente debe ser remitido a la Junta Nacional de Justicia conforme a su competencia establecida en el inciso 3 del artículo 154 de la Constitución Política del Perú.

(...)

e) Recibir quejas y reclamos contra los fiscales de todos los niveles o contra el personal de la función fiscal del Ministerio Público, referidas a su conducta funcional; rechazar, preliminarmente, aquellas quejas manifiestamente maliciosas o que no sean de carácter funcional, aplicando las responsabilidades de ley, salvo en los casos de los fiscales supremos, que deben remitirse a la Junta Nacional de Justicia conforme lo establece el inciso 3 del artículo 154 de la Constitución Política del Perú, así como también en los casos de fiscales de cualquier nivel cuya sanción amerite



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

destitución o en los casos asumidos de oficio por la Junta Nacional de Justicia.

(...)

h) Imponer las sanciones disciplinarias que correspondan o, según sea el caso, formular las recomendaciones de destitución respectivas.

48. Lo reseñado guarda relación con la atribución de la Junta de Fiscales Supremos contemplada el artículo 97.4 de la LOMP, según la cual corresponde a este órgano: “Acordar la sanción disciplinaria aplicable en un caso concreto, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 51 y siguientes de la presente ley”. Pero como agrega el artículo 97.6, en los casos que la sanción sea la destitución deberá solicitarla a la JNJ.
49. Indicado lo anterior, corresponde ahora detenernos en las disposiciones de la LCF relacionadas con la presente controversia.
50. Así, en el Título III de la mencionada ley se han establecido, entre otras disposiciones, las referidas a los deberes (capítulo I), a los derechos (capítulo II) y a las prohibiciones, impedimentos e incompatibilidades de los fiscales (capítulo III).
51. Efectivamente, en el artículo 33 de la referida norma se han precisado cuáles son los deberes que tienen los fiscales, mientras que en el artículo 39 se han regulado las prohibiciones aplicables al ámbito de la actuación fiscal:

<b>Artículo 33. Deberes</b>	<b>Artículo 39. Prohibiciones</b>
Son deberes de los fiscales los siguientes:	Está prohibido a los fiscales:
<ol style="list-style-type: none"><li>1. Defender la legalidad, cumplir y hacer cumplir la Constitución Política del Perú, la ley y las demás normas del ordenamiento jurídico de la Nación.</li><li>2. Perseguir el delito con independencia, objetividad, razonabilidad y respeto al debido proceso.</li><li>3. Velar por la defensa de los derechos fundamentales y la recta impartición de justicia en el ejercicio de su función fiscal.</li><li>4. Respetar y cumplir los reglamentos y directivas y demás disposiciones que impartan sus superiores, siempre que sean de carácter general.</li><li>5. No dejar de actuar por vacío o deficiencia de la ley.</li><li>6. Ejercer sus funciones sobre la base de la intermediación.</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Defender o asesorar, pública o privadamente, salvo en causa propia, a su cónyuge o conviviente, a sus padres e hijos.</li><li>2. Aceptar de los litigantes o sus abogados, o por cuenta de ellos, donaciones, obsequios, atenciones, agasajos o sucesión testamentaria en su favor o en favor de su cónyuge o conviviente y parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad. Igual prohibición se aplica en caso de ofrecimiento de publicaciones, viajes o capacitaciones de cualquier institución nacional o internacional que tenga juicio en trámite contra el Estado.</li><li>3. Aceptar cargos remunerados dentro de las instituciones públicas o privadas, a excepción del ejercicio de la docencia universitaria.</li></ol>



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

<p>7. Mantener un alto nivel profesional y preocupación por su permanente capacitación y actualización.</p> <p>8. Observar estrictamente el horario de trabajo establecido, así como el fijado para los informes orales, las audiencias y otras diligencias. El incumplimiento injustificado constituye conducta funcional.</p> <p>9. Observar con diligencia los plazos legales para expedición de dictámenes y acusaciones, así como cumplir y vigilar el cumplimiento de la debida celeridad procesal.</p> <p>10. Respetar estrictamente y exigir a los auxiliares el cumplimiento del horario de trabajo para la atención del despacho, emisión de dictámenes y otros actuados fiscales. En caso de incurrir en retardo respecto a los plazos legales, deben informar a las oficinas de control respectivas las razones que lo motivaron, bajo responsabilidad disciplinaria.</p> <p>11. Atender diligentemente el despacho fiscal.</p> <p>12. Guardar la reserva debida en aquellos casos que, por su naturaleza o en virtud de leyes o reglamentos, así lo requieran.</p> <p>13. Denegar pedidos maliciosos.</p> <p>14. Impedir que las partes practiquen maniobras dilatorias.</p> <p>15. Denunciar los casos de ejercicio ilegal de la abogacía, de conductas que contravengan la ética profesional, y otros comportamientos delictivos de los que tome conocimiento en el ejercicio de sus funciones.</p> <p>16. Dedicarse exclusivamente a la función fiscal. No obstante, puede ejercer la docencia universitaria a tiempo parcial, hasta por ocho (8) horas semanales de dictado de clases y en horas distintas de las que corresponden al despacho fiscal. Igualmente, con las mismas limitaciones, puede realizar labores de investigación e intervenir, a título personal, en congresos y conferencias.</p> <p>17. Presentar una declaración jurada de bienes y rentas al inicio del cargo, anualmente, al dejar el cargo y cada vez que sus bienes o rentas varíen en más de un veinte por ciento (20%).</p> <p>18. Residir en el distrito fiscal donde ejerce el cargo.</p>	<p>4. Ejercer el comercio, industria o cualquier otra actividad lucrativa, personalmente o como gestor, asesor, socio, accionista (a excepción de que tal condición se haya adquirido por sucesión hereditaria o antes de la asunción del cargo) o como empleado, funcionario, miembro o consejero de juntas, de directorios o de cualquier organismo o entidad dedicada a actividad lucrativa.</p> <p>5. Variar su domicilio del lugar donde ejerce el cargo, salvo el caso de vacaciones, licencia o autorización del órgano competente.</p> <p>6. Participar en política, sindicalizarse y declararse en huelga.</p> <p>7. Influir o interferir de manera directa o indirecta, en el resultado de las investigaciones fiscales que no estén a su cargo.</p> <p>8. Ausentarse del lugar donde ejerce el cargo, salvo motivadas excepciones.</p> <p>9. Ejercer labores relacionadas con su función fuera del recinto fiscal, judicial o en las dependencias donde tenga que concurrir, con las excepciones de ley.</p> <p>10. Adquirir bajo cualquier título, para sí, para su cónyuge o conviviente, sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, directamente o por intermedio de terceros, los bienes objeto de litigio en los procesos que conozcan o hayan conocido, y aunque hayan dejado de ser litigiosos durante los cuatro años siguientes a que dejaran de serlo. Todo acto que contravenga esta prohibición es nulo, sin perjuicio de las sanciones que corresponden conforme a ley.</p> <p>11. Conocer un proceso cuando él, su cónyuge o conviviente, sus apoderados, sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, o estudio jurídico del que forme parte tengan o hubieran tenido interés o relación laboral con alguna de las partes. En este último caso, el impedimento se extiende hasta un año después de producido el cese de la relación laboral o la culminación de los servicios prestados bajo cualquier modalidad contractual. Se exceptúa de la presente prohibición, los procesos en los que fuera parte el Ministerio Público.</p> <p>12. Ser proveedor del Estado, ya sea como persona natural o como representante, titular</p>
--	---



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

<p>19. Seguir los cursos de capacitación programados por la Academia de la Magistratura y los cursos considerados obligatorios como consecuencia del resultado de la medición del desempeño.</p> <p>20. Guardar en todo momento conducta intachable.</p> <p>21. Someterse a la evaluación de desempeño.</p> <p>22. Cumplir con los demás deberes señalados por ley.</p>	<p>de acciones o participaciones, directivo o administrador de persona jurídica.</p> <p>13. Adelantar opinión respecto de los asuntos que conozcan o deban conocer.</p> <p>14. Las demás señaladas por ley.</p>
---	---

52. Como puede apreciarse, lo dispuesto en las disposiciones citadas guarda relación con los deberes constitucionales de los fiscales y sus atribuciones particulares propias de su actividad en defensa de la legalidad y de los intereses públicos de la sociedad, pero también se incluyen conductas disciplinarias relacionadas con el ámbito estrictamente laboral. Así, por un lado, tenemos deberes tales como velar por la recta impartición de justicia (33.3), impedir que las partes practiquen maniobras dilatorias (33.14), o denunciar los comportamientos delictivos de los que tome conocimiento en el ejercicio de sus funciones (33.15), y la prohibición de influir o interferir de manera directa o indirecta en el resultado fiscales que no estén a su cargo (39.7). Todos ellos guardan relación con la *función fiscal con incidencia jurisdiccional*.

53. Por otro lado, tenemos deberes como el de observar estrictamente el horario de trabajo establecido (33.8), dedicarse exclusivamente a la función fiscal (33.16), así como la prohibición de participar en política, sindicalizarse y declararse en huelga (39.6). Estas prohibiciones tienen más bien un contenido administrativo laboral.

54. Por su parte, en el artículo 44 de la LCF se ha establecido la clasificación de las faltas en leves, graves y muy graves. Estas se encuentran catalogadas en los artículos 45, 46 y 47, respectivamente:

<p><b>Artículo 45. Faltas leves</b> Son faltas leves las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Incurrir en tardanza injustificada al despacho fiscal hasta por dos (2) veces en el periodo de un mes.</li> <li>2. Emitir los informes administrativos solicitados fuera de los</li> </ol>	<p><b>Artículo 46. Faltas graves</b> Son faltas graves las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Abandonar total o parcialmente las tareas propias del desempeño del cargo fiscal.</li> <li>2. Incurrir en reiterados retrasos y descuidos injustificados en la tramitación de los procesos o diferir las resoluciones por</li> </ol>	<p><b>Artículo 47. Faltas muy graves</b> Son faltas muy graves las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Emitir resoluciones, disposiciones, providencias, dictámenes o requerimientos sin motivación.</li> <li>2. Desempeñar, simultáneamente a la función fiscal, empleos o</li> </ol>
---	---	--



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

<p>plazos fijados, injustificadamente.</p> <p>3. No ejercitar el control permanente sobre el personal administrativo a su cargo, o no imponerles las sanciones pertinentes cuando el caso lo justifique.</p> <p>4. Abusar de las facultades que la ley le otorga respecto al personal administrativo a su cargo o sobre las personas que intervienen en cualquier forma en un proceso.</p> <p>5. Incurrir en inobservancia reiterada del horario de trabajo sin causa justificada, siempre que no implique una falta de mayor gravedad conforme a esta Ley.</p> <p>6. Faltar el respeto debido al público, compañeros y subalternos, funcionarios judiciales u otros de la administración pública, representantes de órganos auxiliares de la justicia, de la defensa de oficio y abogados, en el desempeño del cargo.</p> <p>7. Desacatar las disposiciones administrativas internas del organismo fiscal, siempre que no impliquen una falta de mayor gravedad.</p> <p>8. No llevar, injustificadamente, los cursos impartidos por la Academia de la Magistratura dentro del programa de capacitación regular y que sean obligatorios.</p> <p>9. Incurrir en negligencia en el cumplimiento de los deberes propios de su</p>	<p>motivo no señalado en la ley procesal de la materia. Para determinar esta falta se tienen en consideración los pedidos que hubiesen formulado las partes exigiendo el cumplimiento legal y razonable de las actuaciones o plazos para expedir las resoluciones, el periodo de tiempo que el fiscal viene procurando el proceso, la conducta de las partes y demás intervinientes en dicho proceso, y la complejidad del asunto controvertido.</p> <p>3. Causar grave perjuicio al desarrollo de las incidencias y diligencias del proceso, frustrando o retrasando injustificadamente la realización de los actos procesales.</p> <p>4. Ejercer injustificadamente labores relacionadas con su función fuera del despacho fiscal.</p> <p>5. Admitir o formular recomendaciones en investigaciones fiscales o procesos judiciales.</p> <p>6. No guardar la discreción debida en aquellos asuntos que, por su naturaleza o en virtud de leyes o reglamentos, requieran reserva.</p> <p>7. Incurrir en conducta y trato manifiestamente discriminatorios en el ejercicio del cargo.</p> <p>8. Ocultar documentos o información de naturaleza pública de la que tenga conocimiento a consecuencia de la investigación.</p> <p>9. Ausentarse injustificadamente a sus labores hasta por tres (3) días consecutivos.</p> <p>10. Asistir a sus labores en estado de embriaguez o bajo el efecto</p>	<p>cargos públicos remunerados o prestar cualquier clase de servicios profesionales remunerados, salvo lo previsto en la Constitución Política para la docencia universitaria.</p> <p>3. Ausentarse injustificadamente del despacho fiscal por más de cinco (5) días consecutivos en un periodo de treinta (30) días calendario o más de quince (15) días en un periodo de ciento ochenta (180) días calendario, hayan sido o no sancionadas disciplinariamente en cada caso.</p> <p>4. Ejercer la defensa o asesoría legal pública o privada, salvo en los casos exceptuados por ley.</p> <p>5. Actuar en un proceso o procedimiento a sabiendas de estar legalmente impedido de hacerlo.</p> <p>6. Interferir en el ejercicio de funciones de los otros órganos del Estado, sus agentes o representantes o permitir la interferencia de cualquier organismo, institución o persona que atente contra el órgano fiscal o la función fiscal.</p> <p>7. Ocultar alguna prohibición que le sea imputable para el ejercicio de la función o abstenerse de informar una causal sobreviniente.</p> <p>8. Intentar el ejercicio de influencia ante otros fiscales o jueces en causas que investigan o tramitan en el marco de sus respectivas competencias.</p> <p>9. No justificar documentalmente, dentro del plazo de treinta (30) días hábiles, los signos exteriores</p>
--	---	---



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

<p>cargo, establecidos en esta Ley, cuando no constituyan falta grave o muy grave.</p> <p>10. Ausentarse injustificadamente de sus labores por un (1) día.</p>	<p>de estupefacientes o sustancias psicotrópicas.</p> <p>11. Delegar a los auxiliares de la función fiscal la realización de diligencias que, por ley o por la naturaleza de las circunstancias, requieren de su presencia.</p> <p>12. No llevar injustificadamente los cursos que la Academia de la Magistratura imparte y que le han sido asignados como resultado de la medición del desempeño del fiscal.</p> <p>13. La tercera falta leve que se cometa durante los dos (2) años posteriores a la comisión de la primera, siempre y cuando no se encuentren cancelada.</p> <p>14. Incumplir el deber de dedicarse exclusivamente a la labor jurisdiccional o dedicar más horas de las previstas a otras funciones permitidas por disposición constitucional, legal o autorizada por el órgano competente.</p> <p>15. Abusar de la condición de fiscal para obtener un trato favorable o injustificado.</p> <p>16. Utilizar en resoluciones, disposiciones, providencias, dictámenes, requerimientos o expresiones impropias o manifiestamente ofensivas que no guarden con los hechos del caso y que sean producción propia del fiscal.</p> <p>17. Acumular indebida o inmotivadamente casos que le han sido asignados.</p> <p>18. Adoptar medidas disímiles, sin la debida motivación, respecto de partes procesales que se encuentran en la misma situación o condición jurídica.</p> <p>19. Comentar a través de cualquier medio de comunicación aspectos procesales o de fondo de una</p>	<p>de riqueza que evidencien, previo requerimiento del órgano de control. Los signos exteriores de riqueza se aprecian con relación a la declaración jurada de bienes y rentas efectuada anualmente.</p> <p>10. Cometer actos de acoso sexual o coacción laboral debidamente comprobados.</p> <p>11. Establecer relaciones de carácter extraprocesal con las partes o terceros, que afecten su objetividad e independencia, o la de otros, en el desempeño de la función fiscal.</p> <p>12. La tercera falta grave que se cometa durante los dos (2) años posteriores a la comisión de la primera.</p> <p>13. Incurrir en acto u omisión que, sin ser delito, comprometa gravemente los deberes del cargo.</p> <p>14. La afiliación a partidos, grupos políticos, grupos de presión; o el desempeño de actos propios de estos grupos o en interés de aquellos en el ejercicio de la función fiscal.</p> <p>15. Los demás casos expresamente previstos en las leyes sobre la materia.</p> <p>16. Omitir, retardar o negar la atención de las solicitudes y requerimientos de la Autoridad Nacional de Control del Ministerio Público, o agredir física o verbalmente a sus integrantes, obstaculizando el ejercicio de sus competencias.</p>
--	--	---



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

	investigación o proceso en curso. 20. Intervenir en una investigación o en proceso judicial conociendo la existencia de prohibición expresa.	
--	---	--

55. En las normas citadas nuevamente se puede apreciar que existen faltas que se relacionan con conductas propias de la actividad fiscal, y otras con un contenido disciplinario administrativo laboral. Dentro de las primeras encontramos conductas como el adoptar medidas disímiles, sin la debida motivación, respecto de partes procesales que se encuentran en la misma situación o condición jurídica (46.18, grave), el actuar en un proceso o procedimiento a sabiendas de estar legalmente impedido de hacerlo (47.5, muy grave), o el emitir resoluciones sin motivación (47.1, muy grave).
56. Por otro lado, tenemos conductas como faltar el respeto debido a los compañeros (45.6, leve), asistir a sus labores en estado de embriaguez (46.10, grave), no llevar injustificadamente cursos obligatorios que le han sido asignados como resultado de la medición del desempeño (46.12, grave), ausentarse injustificadamente de las labores hasta por cinco días consecutivos en un periodo de treinta días calendario (47.3, muy grave).
57. Ahora bien, el artículo 49 de la LCF señala que los cuatro tipos de sanciones disciplinarias aplicables a los fiscales son: (i) amonestación; (ii) multa; (iii) suspensión; y (iv) destitución; las mismas que –conforme al artículo 50 de la citada ley-, dichas sanciones se impondrán según los siguientes lineamientos:
- a) Las faltas leves solo pueden sancionarse en su primera comisión, con amonestación; y, en su segunda comisión, con multa.
  - b) Las faltas graves se sancionan con multa o suspensión. La suspensión tiene una duración mínima de quince (15) días y una duración máxima de tres (3) meses.
  - c) Las faltas muy graves se sancionan con suspensión, con una duración mínima de cuatro (4) meses y una duración máxima de seis (6) meses, o con destitución.
58. Como ha sido señalado, en el caso de los fiscales supremos las sanciones son aplicadas por la JNJ, mientras que, en el caso de los demás fiscales, la competencia corresponde a los órganos competentes del propio Ministerio Público.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

59. Con esto queda explicado el marco normativo al que se encuentra sujeto el Ministerio Público, y que servirá para resolver la presente controversia.

### §5. LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA COMO CONCRETIZACIÓN DEL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

60. El artículo 45 de la Constitución Política señala que “El poder del Estado emana del pueblo. Quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen”. Del citado artículo se deriva uno de los principios básicos necesarios para la existencia de un Estado constitucional, es decir, de un Estado en el que el poder se encuentra limitado, y es que quien ejerce el poder debe responder por sus acciones cuando estas exceden los límites establecidos.

61. Por otro lado, el artículo 41 de la Constitución señala que “La ley establece la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, así como el plazo de su inhabilitación para la función pública”.

62. En nuestro ordenamiento jurídico existen diferentes tipos de responsabilidad a los que se encuentra sujetos los autoridades y funcionarios públicos. A efectos del presente caso, nos interesan sobre todo la *responsabilidad política* y la *responsabilidad jurídica*.

63. Respecto a la responsabilidad política, Díez-Picazo <sup>(8)</sup> ha señalado que esta “consiste en la imposición de sanciones, cuya naturaleza es puramente política, a los gobernantes por el modo en que estos ejercen el poder político”. Se divide en dos tipos: *difusa* e *institucional*. La primera la ejercen los ciudadanos, y puede verse reflejado en las urnas, mientras que la segunda “consiste en la posibilidad de que un órgano del Estado repruebe el modo en que otro órgano del Estado ejerce sus funciones y provoque, en su caso, el cese o la dimisión de este último”.

64. El órgano de control político institucional por excelencia en una democracia es el Congreso de la República. Sobre este tipo de control, el Tribunal Constitucional ha señalado (Sentencia 00004-2011-PI/TC, fundamento 5) que su aplicación se rige por los criterios de simple oportunidad y de conveniencia/inconveniencia:

---

<sup>8</sup> Díez-Picazo, Luis María. *La criminalidad de los gobernantes*. Barcelona: Crítica, Grijalbo Mondadori, 1996, p. 69-71.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

De simple oportunidad, pues encontrándose facultados para realizar el control respecto de cualquier medida gubernamental, depende de la decisión política del Parlamento y, en particular de las relaciones entre minoría y mayorías políticas, el que lo quiera ejercer. Y se realiza bajo el criterio de conveniencia/inconveniencia ya que, una vez que se ha decidido llevarlo a cabo, las críticas al Ejecutivo pueden tener al derecho como fundamento, pero también sustentarse en razones económicas, financieras, sociales, de orientación política o por puros argumentos de poder. Puesto que no existe un catálogo de criterios limitados o delimitados para el escrutinio político, la subjetividad y disponibilidad de su parámetro son algunos de los factores que singularizan al control político.

65. Por otro lado, la responsabilidad jurídica tiene como criterio de evaluación la validez/invalidéz del objeto controlado (Sentencia 00004-2011-PI/TC, fundamento 5). Sobre este tipo de control Rubio Llorente ha señalado lo siguiente <sup>(9)</sup>:

En el control jurídico no existe dominio ni superioridad del órgano controlante sobre el controlado, pues aquel carece de criterio o voluntad propios. Sus decisiones, que por eso han de estar motivadas, no hacen otra cosa que aplicar al caso concreto la regla preestablecida y no operan sobre la existencia del órgano controlado, sino simplemente sobre los resultados de su actuación.

66. El órgano de control jurídico por excelencia es el Poder Judicial. En ningún otro ejercicio de control se manifiesta con mayor intensidad el *ius puniendi* del Estado que en la aplicación del Derecho Penal, cuya competencia exclusiva pertenece justamente al Poder Judicial. Pero la capacidad sancionadora del Estado también se manifiesta a través del Derecho Administrativo, aunque en este caso la intervención jurisdiccional es posterior, a través del proceso contencioso administrativo. Existen otras entidades estatales que ejercen controles jurídicos administrativos.
67. En nuestro ordenamiento jurídico, existen dos (02) regímenes de responsabilidad administrativa de los funcionarios o servidores públicos. Por un lado, el que deriva de la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República, conocido también como procedimiento administrativo sancionador (PAS). Y, por otro lado, el que deriva de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, y que se denomina procedimiento administrativo disciplinario (PAD).

---

<sup>9</sup> Rubio Llorente, Francisco. *La Forma del Poder (Estudios sobre la Constitución)*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1993, p. 244.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

68. En el ámbito del PAS se garantiza el principio de buena administración derivado del artículo 39 de la Constitución Política, pero siempre en relación con la ejecución del presupuesto público y las operaciones de la deuda pública, que es el ámbito propio de competencia de la Contraloría General de la República. En cambio, mediante el PAD se controla el cumplimiento de obligaciones de carácter laboral entre la entidad y el servidor civil o funcionario público y, en consecuencia, este procedimiento se refiere al correcto funcionamiento de los órganos del Estado.
69. La responsabilidad disciplinaria, al tener como objeto de control conductas administrativas propiamente laborales, es un elemento esencial para garantizar el funcionamiento de los órganos del Estado. Si no existieran este tipo de sanciones, los funcionarios o servidores públicos no serían responsables en caso realicen acciones que, sin ser delitos, sean contrarias al cumplimiento de sus deberes laborales.
70. Cabe destacar que, conforme a la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley del Servicio Civil, los fiscales no se encuentran sujetos a dicho régimen (aunque les resulta de aplicación el artículo III de su Título Preliminar), sino que se encuentran regulados por la ya reseñada Ley de la Carrera Fiscal, que ha sido catalogada como una de las carreras especiales no comprendidas dentro del PAD. Esto quiere decir que los fiscales se encuentren sujetos a un régimen administrativo disciplinario especial.
71. Se advierte que la existencia de un régimen especial para los fiscales (así como para los jueces), se deriva de los deberes y funciones particulares que les encargan la Constitución y la ley en defensa del ordenamiento jurídico. Así, la Ley de la Carrera Fiscal contiene, como ha sido analizado *supra*, normas administrativas disciplinarias relacionadas con la materia laboral, pero también otras que se encuentran relacionadas con la función fiscal con incidencia jurisdiccional que corresponde a los miembros del Ministerio Público.
- §6. LA COMPETENCIA EN MATERIA DISCIPLINARIA DE LA JUNTA NACIONAL DE JUSTICIA PARA EL CASO DE LOS FISCALES SUPREMOS Y EL FISCAL DE LA NACIÓN**
72. El otro organismo constitucional autónomo involucrado en la presente controversia es la Junta Nacional de Justicia, que fuera incorporado al diseño institucional del Estado a través de la reforma constitucional aprobada por la Ley 30904.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

73. En el texto vigente del artículo 154 de la Norma Fundamental se han establecido las funciones de la JNJ, y que se reproducen a continuación:

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 inimpugnable.
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.

74. Como puede apreciarse, en el inciso 3 del citado artículo se ha previsto que la JNJ es competente para:

- (i) Aplicar la sanción de destitución a los fiscales supremos; y
- (ii) Aplicar de oficio o a solicitud de la Junta de Fiscales Supremos la sanción de destitución a los fiscales de todas las instancias.

75. Además de la sanción de destitución, en el caso de los fiscales supremos, la JNJ puede imponerles amonestación o suspensión de hasta ciento veinte días calendario, aplicando los criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

76. Asimismo, el Texto constitucional exige que la resolución final que se expida respecto a tales sanciones sea motivada y que previamente se haya llevado a cabo una audiencia con la presencia de los interesados.

77. Por su parte, en el artículo 2 de la Ley 30816 (LOJNJ), se han desarrollado también las competencias de dicho órgano constitucional, entre las que, a efectos del presente proceso, corresponde destacar las siguientes:



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- f. Aplicar la sanción de destitución a los jueces y fiscales, titulares y provisionales de todos los niveles. Así como al jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC);
- g. Aplicar la sanción de amonestación o suspensión a los jueces de la Corte Suprema y fiscales supremos hasta ciento veinte (120) días calendario, aplicando criterios de razonabilidad y proporcionalidad;

78. A su vez, en el Título II de la mencionada LOJNJ se ha regulado lo relacionado con las potestades de investigación, disciplinaria y de sanción, siendo desarrollada la capacidad de la potestad de investigación en su Capítulo IV. Efectivamente, en el artículo 44 se ha establecido que:

De oficio o a pedido de la Corte Suprema o de la Junta de Fiscales Supremos u órgano competente que haga sus veces, o de oficio, la Junta Nacional de Justicia investiga la actuación de los jueces y fiscales de las demás instancias, respectivamente, a fin de determinar la aplicación de la sanción de destitución, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otros órganos.

A estos efectos son aplicables los párrafos 43.2 y 43.3 del artículo precedente. Si hay presunción de delito cometido por jueces y fiscales, la Junta Nacional de Justicia oficia al Ministerio Público para los fines pertinentes.

79. Queda claro, entonces, que la JNJ tiene competencia constitucional para llevar a cabo procedimientos de investigación respecto de los fiscales supremos en virtud de las infracciones expresamente previstas en la Ley de la Carrera Fiscal.

80. Por otro lado, en el Capítulo III del citado Título II de la LOJNJ se ha regulado lo relacionado con las causales y el trámite de la sanción de destitución y de las sanciones de amonestación y suspensión (artículos 41 al 43).

81. El literal “b” del artículo 41 de la LOJNJ señala como causal de destitución, “La comisión de un hecho grave que, sin ser delito o infracción constitucional, compromete la dignidad del cargo y la desmerezca en el concepto público”.

82. El artículo 43 de la LOJNJ, relativo al trámite de las sanciones de amonestación, suspensión y destitución de los fiscales supremos, establece lo siguiente:

43.1 La Junta Nacional de Justicia, a efectos de aplicar la sanción de destitución, investiga la actuación de jueces y fiscales supremos de oficio o a pedido de parte, sin perjuicio de las atribuciones que corresponden a otros órganos.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 43.2 La Junta Nacional de Justicia, mediante investigación preliminar, determina si hay o no lugar para abrir proceso disciplinario. Si no hay lugar a abrir proceso, mandará archivar la denuncia con conocimiento del interesado.
  - 43.3 Si hay lugar a procedimiento por acto que no sea delito en el ejercicio de sus funciones o infracción constitucional, se realiza una exhaustiva investigación que se desarrolla en un plazo que no excede de sesenta (60) días útiles contados a partir de la fecha en que la Junta Nacional de Justicia notifica el inicio del proceso.
  - 43.4 Si hay presunción de delito cometido por jueces y fiscales supremos en el ejercicio de sus funciones o de infracción a la Constitución Política del Perú, la Junta solicita la acusación constitucional al Congreso de la República, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política del Perú.
  - 43.5 Lo previsto en el presente artículo rige para los casos en los cuales se pretenda imponer sanción de amonestación o suspensión de jueces supremos y fiscales supremos.
83. Como puede apreciarse, y en concordancia con lo reseñado *supra* sobre lo dispuesto en la LOMP en materia disciplinaria, le compete a la JNJ aplicar la sanción de destitución a los fiscales de todos los niveles, y en el caso de los fiscales supremos le corresponde aplicar los cuatro tipos de sanciones que prevé el artículo 50 de la LCF.
84. Ahora bien, resulta evidente que la LOJNJ establece expresamente que la JNJ tiene competencia para investigar a los fiscales supremos en todos los casos, pero su artículo 43 establece claramente tres (03) rumbos de acción dependiendo del resultado de la investigación y, en uno de ellos, la JNJ pierde competencia:
- (i) Artículo 43.2: no ha lugar para abrir procedimiento disciplinario, la denuncia se archiva.
  - (ii) Artículo 43.3: ha lugar a procedimiento disciplinario contra un fiscal supremo por acto que no es delito en el ejercicio de las funciones o infracción constitucional.
  - (iii) Artículo 43.4: hay presunción de delito cometido contra un fiscal supremo en el ejercicio de sus funciones o de infracción constitucional, en cuyo caso la JNJ solicita la acusación constitucional al Congreso de la República, de conformidad con los artículos 99 y 100 de la Constitución Política.
85. Como puede apreciarse, existe un supuesto especial, el contemplado en el artículo 43.4. cuando la conducta de un fiscal supremo califica como delito en el ejercicio de sus funciones o constituye una infracción constitucional, en cuyo caso la JNJ debe derivar el asunto al Congreso de la República, que asume



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

competencia. Posteriormente también podrá asumir competencia el Poder Judicial.

86. Solo cuando el acto de un fiscal supremo no es delito en el ejercicio de sus funciones o infracción constitucional, la JNJ mantiene su competencia, y, en este supuesto, se puede iniciar procedimiento disciplinario o se puede archivar la denuncia. En caso se decida que hay lugar para iniciarlo, se impondrán las sanciones que correspondan conforme a lo dispuesto en el artículo 154.3, la LOJNJ y la LCF.
87. Ahora bien, el Ministerio Público no es el único organismo cuyos miembros pueden ejercer sus competencias de forma irregular, la JNJ y sus miembros también pueden incurrir en un vicio de igual naturaleza.
88. Justamente, lo que corresponde dilucidar en el presente caso es si la JNJ ha ejercido o no sus competencias constitucionales de forma regular, sin afectar el adecuado ejercicio de las competencias constitucionales de la entidad demandante, al haber iniciado las investigaciones preliminares a la entonces Fiscal de la Nación, detalladas *supra*.
89. Al respecto, considero que, de las resoluciones cuya nulidad se solicita, se advierte que las mencionadas investigaciones contra la entonces Fiscal de la Nación fueron iniciadas por la JNJ por realizar cambios en las composiciones de los equipos especiales de fiscales, y por remover fiscales y funcionarios del Ministerio Público. Estos actos, como fue establecido *supra*, son actos de gestión interna o de administración a cargo del titular de dicha entidad.
90. En consecuencia, lo que evaluaré a continuación es si la JNJ tiene competencia para investigar al Fiscal de la Nación, y si este tiene un *status* diferente que el resto de fiscales supremos que lo sustraiga del control disciplinario ordinario que tiene la JNJ, en función de sus competencias actualmente establecidas. En otras palabras, considero que lo que debe determinarse en el presente caso es si resulta constitucionalmente razonable que la JNJ tenga competencia disciplinaria sobre el Fiscal de la Nación, en tanto titular del Ministerio Público.

### **§7. LA FALTA DE HABILITACIÓN EXPRESA EN MATERIA DISCIPLINARIA RESPECTO DEL FISCAL DE LA NACIÓN**

91. La Constitución Política de 1993 señala en su artículo 43 que: “La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes”.

92. Como ya fuera precisado por el Tribunal Constitucional anteriormente, no puede existir un Estado constitucional sin un mecanismo de limitación del poder (cfr. Sentencia 00004-2022-PCC/TC, fundamentos 82-83), siendo el principal mecanismo para ello la clásica separación de poderes. De acuerdo con esta, el poder del Estado se divide entre diferentes entidades (órganos constitucionales) que a su vez se encuentran dirigidas por diferentes personas.
93. Pero nuestro sistema constitucional no refleja la separación de poderes tradicional, propuesta por Montesquieu, que dividía al Estado en Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial, ya que -como pares de estos poderes- nuestra Constitución Política ha establecido organismos constitucionales autónomos, cada uno con diferentes competencias y, además, también ha descentralizado el ejercicio del poder en tres niveles de gobierno: Nacional, Regional y Local.
94. El presente conflicto competencial enfrenta a dos (02) organismos autónomos constitucionales.
95. El Tribunal Constitucional ha desarrollado en su jurisprudencia los tres (03) elementos que identifican a dichas entidades (Sentencia 00029-2008-PI/TC, fundamentos 4-6):
  - (i) **Necesidad:** lo que implica que el órgano de que se trate sea un elemento necesario del ordenamiento jurídico, al punto que su ausencia determinaría una paralización de las actividades estatales (aunque sea parcialmente) o produciría una ilegítima transformación de la estructura del Estado. Este elemento también implica que el órgano debe ser insustituible, en el sentido de que sus tareas sólo pueden ser realizadas por éste y no por otros órganos constitucionales.
  - (ii) **Inmediatez,** lo que significa que un órgano para ser constitucional debe recibir de la Constitución Política de manera inmediata y directa sus atribuciones fundamentales que lo hagan reconocible como un órgano que se engarza coordinadamente en la estructura estatal, bajo el sistema de frenos y contrapesos, propio de una concepción contemporánea del principio de división del poder (artículo 43 de la Constitución).
  - (iii) **Posición de paridad e independencia respecto de otros órganos constitucionales.** Esto quiere decir que un órgano constitucional para



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ser tal debe tener, por mandato constitucional, autonomía e independencia, de modo tal que no sea un órgano “autárquico” ni tampoco un órgano subordinado a los demás órganos constitucionales e inclusive a los poderes del Estado.

96. Como puede apreciarse, un organismo constitucional autónomo (OCA), se caracteriza porque ha sido creado directamente por la Constitución Política, por realizar una función indispensable para el funcionamiento del Estado y de la sociedad que ninguna otra entidad puede realizar, y por ser autónomo. Esto último quiere decir que un OCA no se encuentra subordinado a ningún otro organismo, entidad o Poder del Estado, sino que tiene el máximo rango constitucional.
97. Las relaciones entre dos organismos constitucionales autónomos ocurren dentro de un sistema constitucional de separación de poderes. Como norma suprema del ordenamiento jurídico, la Constitución Política determina las competencias y atribuciones de todas las entidades directamente creadas por ella.
98. Se aprecia de las normas constitucionales reseñadas que tanto el Ministerio Público como la JNJ cumplen estas características. Sin embargo, no pasa inadvertido que esta última entidad ha sido diseñada como un organismo de control disciplinario del primero.
99. Como hemos señalado *supra*, en un Estado constitucional existen diversos mecanismos de control. Pero esto no quiere decir que todos deban ser ejercidos por la misma entidad. La esencia de la separación de poderes es que diferentes entidades ejerzan los diferentes tipos de control. Así, el control político es competencia del Congreso de la República, mientras que el control jurídico penal corresponde al Poder Judicial.
100. Resulta evidente que la JNJ ejerce un control jurídico disciplinario (administrativo laboral) sobre el Ministerio Público, conforme lo dispone el artículo 154.3 de la Constitución Política; pero también ejerce otros mecanismos de control sobre dicha entidad-.  
Conforme al artículo 154.1 de la Constitución Política, corresponde a la JNJ nombrar, previo concurso público de méritos y evaluación personal, a los jueces y fiscales de todos los niveles. Asimismo, conforme al artículo 154.2, corresponde a la JNJ ratificar, con voto público y motivado, a los fiscales de todos los niveles cada siete años. Los no ratificados no pueden reingresar al Ministerio Público. También realiza la evaluación parcial de desempeño de los jueces y fiscales de todos los niveles cada tres años seis meses.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

101. El nombramiento, ratificación y evaluación de fiscales son mecanismos de control innegables que posee la JNJ a cabalidad. Conforme al artículo 142 de la Constitución Política, sus resoluciones en materia de evaluación y ratificación no son revisables en sede judicial. Estos mecanismos resultan aplicables a los fiscales de todos los niveles, de manera que una persona, para tener la oportunidad de ser eventualmente elegida Fiscal de la Nación por la Junta de Fiscales Supremos, deberá primero superar la evaluación ante la JNJ para ser nombrado fiscal. Luego de haber desempeñado el cargo (e incluso antes) estará sujeto al procedimiento de ratificación.
102. Pero lo que está en discusión en el presente caso es si el mecanismo de control referido al control disciplinario contemplado en el artículo 156.3 de la Constitución Política resulta aplicable al Fiscal de la Nación, como titular del Ministerio Público.
103. Considero que la Constitución Política de 1993 no ha previsto que la JNJ pueda ejercer ese tipo de control disciplinario respecto del Fiscal de la Nación, como titular del Ministerio Público, por las siguientes consideraciones:
- a) En primer lugar, el artículo 154.3, al establecer que la JNJ puede aplicar la sanción de destitución a fiscales de todas las instancias, y que también puede suspender o amonestar fiscales supremos, no menciona expresamente al Fiscal de la Nación como sujeto de sanción por parte de dicha entidad. Tampoco lo hacen las normas pertinentes de la LOJNJ, LOMP y LCF.
  - b) Una interpretación posible de dicha norma constitucional es que el Fiscal de la Nación se encuentra comprendido dentro de dicho alcance disciplinario en su calidad de fiscal supremo. Sin embargo, considero que esa no es la lectura correcta del referido artículo, por cuanto el Fiscal de la Nación tiene una condición diferente a la de los demás fiscales supremos, mientras ejerce el cargo, particularmente en cuestiones administrativas. Y el artículo 156.3 de la Constitución Política se refiere justamente a un control disciplinario administrativo.
  - c) El Ministerio Público es una institución esencial del Estado, pues conforme a la Constitución Política, a ella está encargada el promover la acción judicial en defensa de la legalidad y de los intereses públicos tutelados por el Derecho, así como el velar por la independencia de los



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

órganos jurisdiccionales y por la recta administración de justicia, entre otras responsabilidades.

Al respecto, considero que, en atención al principio de separación de poderes, la autonomía del Ministerio Público, y la alta investidura del cargo de Fiscal de la Nación, no resulta pertinente que una entidad externa, como la JNJ, pueda ejercer control disciplinario sobre el Fiscal de la Nación porque ello implicaría una subordinación del Ministerio Público frente a la JNJ. Efectivamente, este tipo de control resultaría excesivo y paralizante, de manera que considero que no forma parte de nuestro diseño constitucional.

- d) El control del poder en el Estado Constitucional debe ser ejercido por diferentes entidades para asegurar que la separación de poderes exista en la realidad y no se genere un desequilibrio entre órganos constitucionales, procurándose así que ningún Poder del Estado u OCA puede estar subordinado a otro, pues ello destruiría justamente el presupuesto esencial de la limitación del poder.

104. De aceptarse que la JNJ ejerza control disciplinario sobre el Fiscal de la Nación, el Ministerio Público en su totalidad se encontraría a merced de otro OCA que estaría habilitado -según el razonamiento de la mayoría- para controlar todos sus actos internos, y utilizar políticamente las investigaciones y sanciones (incluyendo la de suspensión y destitución) contra dicho funcionario para entorpecer el funcionamiento del Ministerio Público o, simplemente, desgastar su imagen y prestigio institucional.

105. Cabe destacar que no es necesario comprobar si esto último ha ocurrido en los hechos, pues el diseño constitucional de la separación de poderes se analiza y determina en abstracto, no en función de las circunstancias de turno. Del mismo modo, las competencias y prerrogativas que corresponden al Fiscal de la Nación resultan aplicables a cualquier persona que desempeñe el cargo, y no a determinada persona.

106. Ahora bien, como fuera señalado *supra*, la LCF incluye entre sus deberes, prohibiciones y faltas aplicables a los fiscales, conductas propiamente de contenido laboral y otras vinculadas a la función fiscal con incidencia jurisdiccional.

107. El Fiscal de la Nación, como titular del Ministerio Público, tiene amplias facultades administrativas, y sus funciones propiamente fiscales -con incidencia jurisdiccional- son limitadas y, además, se encuentran reservadas para asuntos de la mayor gravedad, como denunciar a otros altos funcionarios



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

del Estado, según se ha reseñado. En tal sentido, sus atribuciones son básicamente de administración interna o gestión de la entidad.

108. Los altos funcionarios del Estado tienen una condición particular que se pone de manifiesto con lo dispuesto en los artículos 99 y 100 de la Constitución Política, así como en las diferentes prerrogativas que nuestro ordenamiento les reconoce; pues, de otro modo, no podrían ejercer sus competencias en beneficio de la sociedad.
109. En tal sentido, considero que no resulta pertinente el control disciplinario por parte de una entidad externa de tan alta autoridad en cuestiones administrativas y laborales, ni tampoco en lo referente a su actividad propiamente fiscal.
110. Corresponde recordar que el artículo 64 de la LOMP señala que el Fiscal de la Nación representa al Ministerio Público y que “su autoridad se extiende a todos los funcionarios que lo integran, cualesquiera que sean su categoría y actividad funcional especializada”.
111. Como titular del Ministerio Público, el Fiscal de la Nación tiene acceso a información privilegiada que no corresponde ser valorada o conocida por la JNJ. En virtud de dicha información, puede sustentar sus decisiones de administración interna, como nombrar fiscales provisionales (artículo 65.3 de la LOMP), o designar a los Fiscales Titulares y Provisionales en el órgano fiscal respectivo o plaza específica sobre la base de la especialidad, experiencia, desempeño y antigüedad (artículo 65.4). Pero también designar equipos de fiscales para casos complejos (artículo 80-A), y fiscales especializados para determinados delitos (80-B).
112. Esto quiere decir que las decisiones que toma respecto de asuntos de gestión o administración interna, como las designaciones fiscales, no pueden ser valoradas en su real dimensión por la JNJ, por lo que carece de razonabilidad constitucional que esta entidad realice control disciplinario respecto de asuntos fiscales con incidencia jurisdiccional realizados por el Fiscal de la Nación.
113. Por otro lado, tampoco resulta adecuado que la JNJ realice una fiscalización laboral sobre la conducta del Fiscal de la Nación, puesto que —como ya ha sido notado— este cargo solo podría ser desempeñado por una persona que ya ha superado diferentes mecanismos de control de la JNJ y demostrado su idoneidad para desempeñarse como fiscal supremo. Resultaría desproporcionado someter al representante del Ministerio Público a un control administrativo laboral como si este fuera un trabajador subordinado a la JNJ.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

114. Se debe tomar en consideración, a modo de ejemplo, que los magistrados del Tribunal Constitucional no responden ante organismos disciplinarios administrativos laborales externos. En el caso de esta entidad, la vacancia en el cargo de magistrado por causal de culpa inexcusable en el cumplimiento de los deberes inherentes al cargo (artículo 16 de la Ley 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional) la decide el Pleno del Tribunal Constitucional. Se aprecia entonces que el Presidente de esta entidad responde ante el órgano colegiado que lo elige. En tal sentido, el artículo 28.7 del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional señala que es competencia del Pleno investigar las infracciones de los magistrados a la Constitución Política, a su ley orgánica o su reglamento, e imponer las sanciones respectivas. Esto resulta aplicable también a su Presidente.
115. Naturalmente, en el caso de los fiscales supremos, la JNJ sí posee competencia disciplinaria conforme a lo dispuesto por el artículo 154.3 de la Constitución Política, pero el Fiscal de la Nación, como titular de la entidad, no puede estar sujeto a este tipo de control y escrutinio por parte de otra entidad.
116. En el caso del Fiscal de la Nación, en su calidad de tal, no ha sido elegido por la JNJ, sino por la Junta de Fiscales Supremos, conforme a lo dispuesto por el ya citado artículo 37 de la LOMP.
117. Si bien considero que no es un mandato constitucional que el Fiscal de la Nación se encuentre sometido al poder disciplinario de la JNJ, dado que no resulta concordante con la alta dignidad del cargo que este responda disciplinariamente ante una entidad externa, en mi opinión, ***sí resulta constitucionalmente posible que el Fiscal de la Nación responda disciplinariamente ante la Junta de Fiscales Supremos, siguiendo el principio de que el órgano que nombra o designa a un funcionario debe tener, implícitamente, la competencia para removerlo.***
118. Por tanto, considero pertinente exhortar al Congreso de la República a que, si lo estima conveniente, habilite legislativamente un régimen disciplinario al Fiscal de la Nación a cargo de la Junta de Fiscales Supremos, al ser este el órgano que lo elige.
119. Por otro lado, cabe destacar que el hecho de que el Fiscal de la Nación se encuentre excluido del control disciplinario de la JNJ no significa que se encuentre exonerado de los deberes, prohibiciones y faltas contemplados en la LCF, ni debe interpretarse como una ausencia de control hacia este alto funcionario.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

120. Efectivamente, que el Fiscal de la Nación no se encuentre sujeto a lo dispuesto en el artículo 154.34 de la Constitución Política no quiere decir que no se encuentre sujeto a ningún tipo de control. Por el contrario, como ha sido señalado *supra*, existen otros mecanismos de control en el Estado constitucional a los que sí se encuentra sujeto el máximo titular del Ministerio Público.
121. En primer lugar, el Fiscal de la Nación se encuentra sometido al control político del Congreso de la República, en virtud a lo dispuesto en el artículo 99 de la Constitución Política, concordante con el artículo 15 de la LOMP. Dicha disposición hace referencia al Texto Fundamental de 1979, que ha sido sustituida como norma suprema de nuestro ordenamiento por la Carta Magna de 1993. Por tanto, el aún vigente artículo 15 de la LOMP debe concordarse con las normas correspondientes del texto constitucional vigente, particularmente el citado artículo 99.  
En tal sentido, el Fiscal de la Nación puede ser acusado por la Comisión Permanente por infracción a la Constitución y por todo delito que cometa en el ejercicio de sus funciones.
122. Asimismo, el Fiscal de la Nación se encuentra sujeto al control jurisdiccional que ejerce el Poder Judicial, así como sus actos y decisiones también pueden ser controladas por el Tribunal Constitucional conforme a lo dispuesto en la Constitución Política y en el NCPCo, cuando vulneran derechos fundamentales.
123. Así las cosas, considero que nuestro diseño constitucional supone la exclusión del Fiscal de la Nación de la potestad disciplinaria de la JNJ contemplada en el artículo 154.3 de la Constitución Política, como mecanismo para asegurar la autonomía del Ministerio Público, sin que esto implique que el Fiscal de la Nación no se encuentre sujeto a otros tipos de control, como el político y judicial.

### §8. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

124. El presente conflicto ha sido iniciado por el Ministerio Público respecto de las competencias del Fiscal de la Nación. En el marco de dicha controversia, solicita se declare la nulidad de la Resolución 072-2023-JNJ, de fecha 23 de febrero de 2023, la Resolución 403-2023-JNJ, de fecha 17 de abril de 2023, y la Resolución 6, de fecha 29 de mayo de 2023.
125. Efectivamente, el Ministerio Público alega que el ejercicio de la potestad sancionadora de la JNJ ha vulnerado sus competencias constitucionales al



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

emitir las citadas resoluciones, en las que se abre investigaciones preliminares a la Sra. Liz Patricia Benavides Vargas, en su actuación como Fiscal de la Nación.

126. Al respecto, señalé *supra* que la JNJ carece de competencia para ejercer su potestad sancionadora respecto del Fiscal de la Nación, por lo que –a nuestro parecer– la JNJ habría realizado un ejercicio incompetente al emitir las citadas resoluciones.

127. La Resolución 072-2023-JNJ (f. 57-58), dispone la apertura de investigación preliminar contra la Sra. Liz Patricia Benavides Vargas, en su actuación como Fiscal de la Nación, y la Resolución 6 (f. 176), que dispone la acumulación de la Investigación Preliminar 001-2023 a la Investigación 008-2023, “toda vez que ambos expedientes se encuentran en etapa de evaluación de parte del órgano instructor, para la emisión del informe que justifica si corresponde o no abrir procedimiento disciplinario contra Liz Patricia Benavides Vargas, en su condición de Fiscal la Nación, y otros”.

128. Sin embargo, del contenido de la Resolución 403-2023-JNJ (f. 173-174), se advierte que se dispone abrir investigación preliminar de oficio contra las señoras Liz Patricia Benavides Vargas, en su actuación como Fiscal de la Nación, Azucena Inés Solari Escobedo, en su actuación como fiscal suprema provisional en el despacho de la Segunda Fiscalía Suprema Transitoria en Delitos Cometidos por Funcionarios Públicos, y Enma Rosaura Benavides Vargas, en su actuación como jueza superior de la Corte Superior de Justicia de Lima, por los hechos consignados como cargos en la presente resolución.

129. La JNJ tiene competencia para investigar a fiscales supremos. Por otro lado, el Ministerio Público carece de competencia para plantear una demanda que involucre la relación competencial entre la JNJ y el Poder Judicial, de manera que los extremos referidos a la Sra. Azucena Inés Solari Escobedo, y a la Sra. Enma Rosaura Benavides Vargas, se mantienen subsistentes, por lo que únicamente corresponde declarar la nulidad de la Resolución 403-2023-JNJ en el extremo que dispone abrir investigación preliminar contra la Sra. Liz Patricia Benavides Vargas, en su actuación como Fiscal de la Nación.

130. Sin embargo, no puedo dejar de advertir que en anteriores oportunidades la JNJ ha investigado y sancionado a personas en el cargo de Fiscal de la Nación. Esto ha sido así porque la interpretación de la Constitución imperante entonces, y que no había sido cuestionada, era que dicha entidad tenía competencia para ello. En tal sentido, dicho actuar fue reputado en su momento como válido y constitucional por las entidades del Estado.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

131. Considero que la nueva interpretación del artículo 154.3 de la Constitución Política, según la cual el Fiscal de la Nación debería quedar excluido de la potestad sancionadora de la JNJ, optimiza el principio de separación de poderes de mejor manera que la antigua interpretación; sin que ello signifique que los actos realizados en el pasado por la JNJ hayan carecido de validez o que puedan ser cuestionados vía amparo en virtud de lo aquí señalado.
132. Por tal razón, en favor de la seguridad jurídica y del respeto institucional que merece la JNJ como organismo constitucional autónomo, considero que, de haberse acogido institucionalmente la interpretación argumentada en el presente voto singular, esta tendría que haberse aplicado según la **técnica del *prospective overruling***, a fin de que los alcances de esta nueva interpretación solo tuvieran efectos posteriores a su publicación.
133. Al respecto, cabe recordar lo señalado por el Tribunal Constitucional en el fundamento 5 de la Sentencia 03361-2005-PA/TC:
- (...) la técnica del *overruling* permite cambiar un precedente en su ‘núcleo normativo’ aplicando el nuevo precedente, ya sea al caso en análisis (eficacia retrospectiva) o, en la mayoría de los supuestos, a casos del futuro (*prospective overruling*). Precisamente, la técnica del *prospective overruling* se utiliza cuando un juzgador advierte a la población del inminente cambio que va a realizar de sus fallos, sin cometer la injusticia ínsita en una modificación repentina de las reglas que se consideraban como válidas.
134. Como puede apreciarse, la técnica del *prospective overruling* permite la aplicación de lo dispuesto en una sentencia con fuerza vinculante para todo el ordenamiento jurídico —como ocurre con una sentencia competencial, conforme a lo dispuesto en el artículo 112 del NCPCo—, con efectos futuros en los casos en que ocurre una modificación repentina de reglas que antes fueron consideradas como válidas, que es justamente lo que ocurre en el presente caso, como fue explicado *supra*.
135. El presente voto singular propone entonces una nueva lectura de la Constitución Política, más acorde con el principio de separación de poderes, pero no por ello esto deja de implicar un cambio repentino de las reglas sobre cómo venían entendiéndose y ejerciéndose las competencias constitucionales de la JNJ. Un cambio de esta naturaleza tendría que ser integrado en nuestro diseño constitucional de manera armónica, sin generar una disrupción en el funcionamiento del Estado. Considero también que el cambio de interpretación propuesto no debería ser utilizado para invalidar los actos llevados a cabo por la JNJ en el pasado, ni su labor institucional.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

136. Por tanto, recién a partir de la publicación de la sentencia tendría pleno efecto la nueva interpretación del artículo 154.3 de la Constitución Política, en el sentido que la JNJ no tiene competencia disciplinaria para investigar y sancionar al Fiscal de la Nación.
137. Así, todas las investigaciones y procedimientos pendientes ante la JNJ a la fecha de publicación de la sentencia contra personas que tengan o hayan tenido el cargo de Fiscal de la Nación se mantendrían vigentes y sería posible que la JNJ les aplicara las sanciones previstas en el artículo 154.3 de la Constitución y en el artículo 41 de la LOJNJ, conforme a lo dispuesto en el artículo 43 de la LOJNJ.
138. En consecuencia, considero que la Resolución 072-2023-JNJ y la Resolución 6 mantienen su vigencia en su totalidad, y la Resolución 403-2023-JNJ en todo cuanto se refiere a la apertura de investigación preliminar a la Sra. Liz Patricia Benavides Vargas, en su actuación como Fiscal de la Nación.
139. Por otro lado, la entidad demandante señala que las investigaciones preliminares materia del presente proceso competencial vienen siendo conducidas por un miembro instructor que excede el límite de edad exigido para ser miembro de la JNJ, conforme a lo dispuesto en el artículo 10.1, literal c) de la LOJNJ. Alega que esta situación redundaría directamente sobre la competencia como requisito de validez del acto administrativo.
140. Al respecto, es necesario considerar que el artículo 156.3 de la Constitución Política señala que para ser miembro de la JNJ se requiere ser mayor de cuarenta y cinco (45) años, y menor de setenta y cinco (75) años. Por su parte, se establece el mismo criterio en el artículo 10.1.c. de la LOJNJ.
141. Cabe destacar que la Constitución Política establece en algunos casos un límite de edad máximo de forma expresa y en otros casos no. Estas son consideraciones políticas de conveniencia determinadas por el constituyente (originario o derivado) que deben ser respetadas, pues representan un mandato jurídico obligatorio.
142. Considero que la única forma de dar sentido cabal a esta deliberada diferenciación hecha en el Texto Constitucional es interpretar que en algunos casos estipulados el ejercicio del cargo debe cesar cuando se alcanza la edad máxima.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

143. Así, a modo de ejemplo, en cuestiones de edad, el artículo 90 de la Constitución Política establece que para ser congresista se requiere haber cumplido veinticinco (25) años, pero no establece edad máxima, de manera que el cargo no cesa por ese motivo. Por su parte, el artículo 110 de la Constitución Política establece que para ser elegido Presidente de la República se requiere tener más de treinta y cinco (35) años de edad al momento de la postulación. El artículo 124 exige haber cumplido veinticinco (25) años para ser ministro de Estado, pero tampoco establece edad máxima.
144. Por su parte, para ser magistrado de la Corte Suprema (artículo 147.3) y, por tanto, para ser fiscal supremo (artículo 158) o magistrado del Tribunal Constitucional (artículo 201), se requiere ser mayor de cuarenta y cinco (45) años. Asimismo, el artículo 161 establece que el Defensor del Pueblo requiere haber cumplido treinta y cinco años de edad, pero no establece límite máximo.
145. Por otro lado, el artículo 180 señala que los integrantes del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones no pueden ser menores de cuarenta y cinco (45) años ni mayores de setenta (70). Por su parte, el ya citado artículo 156.3 establece un límite de edad para los miembros de la JNJ. En estos dos casos, considero que la Constitución Política es clara, las citadas autoridades deben cesar en el cargo al cumplir la edad límite.
146. En consecuencia, considero que, conforme a lo dispuesto por la Constitución Política en su calidad de norma jurídica directamente vinculante, el cargo de miembro titular de la JNJ cesa al cumplir los setenta y cinco años de edad y se produce la vacancia regulada en los artículos 18 y 19 de la LOJNJ.
147. Por tanto, respecto a la vacancia de los miembros titulares de la JNJ que haya cumplido setenta y cinco años, considero que el Presidente de dicha entidad se encuentra obligado a seguir el procedimiento establecido en los artículos 18 y 19 de la LOJNJ, declarar la respectiva vacancia, y oficiar al suplente en estricto orden de mérito a que cubra la vacante, hasta concluir el período del titular.
148. Considero que resulta pertinente graduar los efectos del evento descrito *supra*, a fin de que se mantenga la validez de los actos, disposiciones y resoluciones administrativas que hayan sido emitidas por los miembros que hayan superado los setenta y cinco años con anterioridad a la notificación de la sentencia.
149. Sin embargo, considero que una vez notificada la sentencia, todos los actos, disposiciones y resoluciones administrativas que emitan los miembros que se encuentren en la causal de vacancia por superar el límite de edad dispuesto en el artículo 156.3 serán nulos.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

150. Por otro lado, cabe advertir que en la demanda se solicitó que se dejara subsistente el extremo de la Resolución 403-2023-JNJ referido a la conclusión de la designación de la exfiscal, Bersabeth Revilla Corrales en el cargo de Fiscal Suprema Provisional Transitoria y su designación en el despacho de la Segunda Fiscalía Suprema Transitoria Especializada en Delitos cometidos por Funcionarios Públicos.
151. Al respecto, considero que dicho extremo no forma parte de la decisión contenida en la referida resolución, por lo que la misma no tiene pronunciamiento sobre dicho hecho, sino que únicamente se refiere a él en su fundamentación, razón por la que carece de objeto pronunciarse sobre su subsistencia.
152. Finalmente, el artículo 158 de la Constitución Política señala que “Los miembros del Ministerio Público tienen los mismos derechos y prerrogativas y están sujetos a las mismas obligaciones que los del Poder Judicial en la categoría respectiva. Les afectan las mismas incompatibilidades”.
153. De esto se deriva que, si todos los miembros de ambas entidades tienen similares derechos y prerrogativas en la misma categoría, ello también aplica a sus titulares. Por tanto, considero que todo lo que ha sido establecido respecto del Fiscal de la Nación, en el sentido que se encuentra excluido del control disciplinario de la JNJ, también resulta de aplicación al Presidente del Poder Judicial.

Por las razones expresadas, mi voto es por:

1. Declarar **FUNDADA EN PARTE** la demanda competencial planteada por el Ministerio Público respecto a la falta de competencia de la Junta Nacional de Justicia para ejercer su potestad disciplinaria contra el Fiscal de la Nación, respecto de los casos que se inicien a partir de la publicación de la sentencia.
2. Declarar **INFUNDADA** la demanda en lo demás que contiene.
3. **EXHORTAR** al Congreso de la República a que, si lo estima conveniente, habilite legislativamente un régimen disciplinario al Fiscal de la Nación a cargo de la Junta de Fiscales Supremos, al ser este el órgano que lo elige.
4. **DISPONER** que el Presidente de la Junta Nacional de Justicia declare la vacancia de los miembros titulares de dicha entidad que hayan superado el límite de setenta y cinco años establecido en el artículo 156.3 de la



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Caso de las competencias del Ministerio Público | 80

Constitución, y proceda conforme a lo dispuesto en los artículos 18 y 19 de la Ley 30916 para cubrir las vacancias que se hayan producido.

**S.**

**HERNÁNDEZ CHÁVEZ**