

EXP. N° 069-92-AA/TC  
MIGUEL GONZALES DEL RÍO Y GIL Y OTROS.  
LIMA.

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los diecisiete días del mes de abril de mil novecientos noventa y ocho, reunido el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con asistencia de los señores Magistrados: Acosta Sánchez, Vicepresidente encargado de la Presidencia; Nugent; Díaz Valverde y García Marcelo, pronuncia la sentencia siguiente.

### ASUNTO:

Recurso Extraordinario interpuesto por don Miguel Gonzales del Río y Gil, don Manuel Noya de la Piedra, don Tomas Acha Jamet y don Reynaldo Fuentes Fernández contra la resolución expedida por la Segunda Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia de la República, su fecha doce de julio de mil novecientos noventa y uno, que, declarando no haber nulidad en la sentencia de vista, su fecha veintinueve de agosto de mil novecientos ochenta y ocho que confirmó la apelada del diez de abril de mil novecientos ochenta y cinco, declaró improcedente la Acción de Amparo en el extremo referido a responsabilidades administrativas y fundada en lo demás que contiene.

### ANTECEDENTES:

Don Miguel Gonzales del Río y Gil, don Manuel Noya de la Piedra, don Tomás Acha Jamet y don Reynaldo Fuentes Fernandez, interponen demanda de Amparo contra el Contralor General de la República, solicitando la invalidez e ineficacia de la Resolución de Contralor N° 072-85-CG del veinte de marzo de mil novecientos ochenta y cinco, en la que se les determina responsabilidades administrativas que no les corresponden y se les sanciona injustamente transgrediendo su derecho constitucional a la defensa.

Especifican que al expedirse la resolución cuestionada, el titular de la Contraloría General de la República, no obstante atribuirles diversas responsabilidades administrativas durante el desempeño de su función dentro del proceso de convocatoria, adjudicación y ejecución del contrato con GUVARTE S.A, no ha observado ni interpretado adecuadamente la ley ni mucho menos les ha permitido el conocimiento y la contestación de las pruebas de cargo contra ellos. De otro lado, al sancionarles con destitución, sin que exista facultad legal para ello, el titular de la Contraloría General de la República se ha arrogado facultades confiadas por la ley a otros órganos.

El Procurador Público encargado de los asuntos judiciales de la Contraloría General de la República, contesta la demanda negándola y contradiciéndola, principalmente por considerar: *Que*, no se ha violado los derechos constitucionales de los demandantes; *Que*, la Contraloría como Organismo Superior de Control del Estado, que tiene por misión supervigilar la ejecución de los presupuestos del Sector Público, las operaciones de la deuda pública y la gestión y utilización de bienes y servicios públicos, ha actuado en ejercicio de dichas atribuciones al expedir la resolución cuestionada; *Que*, dicha resolución ha sido expedida en primera instancia administrativa y como consecuencia del proceso de determinación de responsabilidades aperturado el seis de setiembre de mil novecientos ochenta y dos, encontrándose la misma sujeta a reconsideración; *Que*, por consiguiente, no se han agotado las vías previas; *Que*, los efectos referidos a la responsabilidad administrativa y sanción de destitución, se encuentran suspendidos por cuanto dos de los rindentes que también fueron declarados con responsabilidad y sancionados, pero que no interpusieron la Acción de Amparo, han presentado a la Contraloría General de la República sus

reconsideraciones, con lo que al someterse a la vía administrativa, dejaron expedita la culminación del proceso de determinación de responsabilidad, así como el derecho de interponer demanda contradictoria ante la Corte Suprema, de acuerdo al artículo 26° de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control.

De fojas ciento siete a ciento once vuelta, y con fecha diez de abril de mil novecientos ochenta y cinco, el Vigésimo Juzgado Civil de Lima, declara fundada la demanda fundamentalmente por considerar: *Que*, no es necesario agotar la vía previa, si debido a su tránsito, puede tornarse irreparable la violación a los derechos; *Que*, el que otras personas, distintas a los demandantes hayan iniciado tramite administrativo previo mediante reconsideración, no supone afectar el derecho de los accionantes a recurrir al amparo; *Que*, la Contraloría General de la República ha vulnerado el derecho de defensa de los demandantes pues las imputaciones que les realiza, no les fueron comunicadas a los efectos de que puedan formular sus descargos; *Que*, la demandada pretende cuestionar decisiones que no fueron adoptadas por los demandantes sino por el Presidente de la República y su Consejo de Ministros; *Que*, la sanción de destitución a los demandantes evidencia que la Contraloría General de la República se atribuyó una función de la cual carecía y que en todo caso sólo correspondía a los superiores jerárquicos de aquellos pero no a la demandada.

De fojas ciento ochenta y seis a ciento ochenta y siete, y con fecha veintiocho de agosto de mil novecientos ochenta y cinco, la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Lima, revoca la resolución apelada y declara improcedente la acción por estimar: *Que*, el hecho que dos rindentes distintos a los demandantes, hayan interpuesto reconsideración contra la resolución cuestionada, trae como consecuencia la suspensión de la ejecución de lo resuelto por el Contralor en tanto no quede agotada la vía administrativa, por lo que quienes accionaron en vía de amparo no tenían al momento de interponer su demanda, motivos para considerarse dentro de las previsiones contempladas por el artículo 28° de la Ley N° 23506; *Que*, el proceso de control no se equipara al proceso de jurisdicción, en el que por la necesaria participación de partes contrarias e intervención del juez, imperan los principios de bilateralidad y contradicción, correspondiéndole al Contralor dictar sanciones administrativas que pueden ser impugnadas ante el Poder Judicial.

A fojas doscientos cuatro, y con fecha doce de mayo de mil novecientos ochenta y seis, la Segunda Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia de la República, expide resolución por la que declara no haber nulidad en la sentencia de vista.

De fojas doscientos trece a doscientos treinta y cuatro y con fecha quince de setiembre de mil novecientos ochenta y seis, el Tribunal de Garantías Constitucionales expide sentencia casando la resolución de la Corte Suprema de Justicia de la República ordenando a la misma expedir nueva resolución tomando en cuenta principalmente: *Que*, los cargos imputados a los demandantes no fueron puestos en su conocimiento violándose así su derecho de defensa; *Que*, los recursos de reconsideración de los rindentes, no suspenden los efectos de la Resolución N° 072-85-CG, ya que los artículos 42°, 95° y 107° del Decreto Supremo N° 006-SC, establecen lo contrario y la suspensión sólo se produce por disposición judicial en vía de amparo; *Que*, la sanción de destitución impuesta por el Contralor General es inconstitucional y rebasa sus atribuciones, pues sólo puede destituir, previo proceso administrativo, quien efectuó el nombramiento.

A fojas doscientos treinta y cinco, y con fecha veintiocho de agosto de mil novecientos ochenta y siete, la Segunda Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia de la República, declara nula la sentencia de vista, ordenando la expedición de nuevo fallo sobre el fondo del proceso.

A fojas doscientos sesenta y seis, y con fecha veintinueve de agosto de mil novecientos ochenta y ocho, la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, confirma la sentencia apelada del diez de abril de mil novecientos ochenta y cinco, por sus fundamentos.

De fojas sesenta y seis a sesenta y nueve del cuaderno de nulidad y con fecha doce de julio de mil novecientos noventa y uno, la Segunda Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia de la República, declara haber nulidad e improcedente la acción, en el extremo referido a responsabilidades administrativas y no haber nulidad y fundada la demanda en el extremo referido a la sanción de destitución, fundamentalmente por considerar: *Que*, la Contraloría General de la

República carece de facultades de destituciones sobre los funcionarios administrativos a los que determina responsabilidades, debiendo limitarse a señalarlas, a proceder a su demanda ante el órgano jurisdiccional o a su recomendación a la entidad competente para que adopte tal medida si comparte su criterio, habiéndose por ello vulnerado el principio de legalidad en materia de sanciones. Contra esta resolución los demandantes interponen Recurso de Casación, entendido como Extraordinario, siendo remitidos los autos al Tribunal Constitucional.

## FUNDAMENTOS:

1. Que, conforme se aprecia del petitorio de la demanda interpuesta se orienta este a la invalidez e ineficacia de la Resolución de Contralor N° 072-85-CG del veinte de marzo de mil novecientos ochenta y cinco, por la cual se determina responsabilidades administrativas de los demandantes y, se les aplica la sanción de destitución.
2. Que, por consiguiente y a efectos de determinar las condiciones de procedibilidad de la presente acción, o en su caso, la legitimidad o no del petitorio propuesto, se hace necesario precisar, que, aunque la recurrida, no es una resolución desestimatoria o desfavorable a la pretensión de los demandantes, tampoco a entender de aquellos, satisface en su integridad los objetivos que estos perseguían, por lo que a juicio de éste Colegiado y según el criterio sentado en los fundamentos segundo y tercero de la resolución emitida dentro del Expediente N° 298-96-AA/TC, el Tribunal Constitucional puede y debe conocer del presente Recurso Extraordinario.
3. Que, en este orden de consideraciones y entrando al asunto de fondo, es necesario señalar que si lo que originalmente se demandó de la Resolución de Contralor N° 072-85-CG, fueron tanto sus efectos inculpatorios como los sancionadores, y que la resolución objeto del presente Recurso Extraordinario sólo se ha inclinado por favorecer la pretensión de cuestionamiento a la segunda clase de efectos, esto es, los de sanción, entendiendo como válidos aquellos que se orientan a la individualización de responsabilidades, se hace necesario determinar si la resolución objeto de cuestionamiento y más aún, el órgano constitucional que la emitió, podía en efecto, resolver como lo hizo y si tal temperamento, supone o no una violación a los derechos de los demandantes.
4. Que, a este respecto, si el artículo 146° de la Constitución Política de 1979, vigente en el momento de plantearse la presente controversia, disponía que **“La Contraloría General, como organismo autónomo y central del Sistema Nacional de Control, supervigila la ejecución de los presupuestos del Sector Público, de las operaciones de la deuda pública y de la gestión y utilización de bienes y recursos públicos”** y que **“La Ley establece la organización, atribuciones y responsabilidades del Sistema Nacional de Control”** resulta un hecho, en principio inobjetable, que más allá de las atribuciones de estricta fiscalización, no podía haber tenido la Contraloría o su representante, facultades constitucionales de sanción, y ello aún bajo el supuesto de la reserva de ley expresamente reconocida, pues esta sólo podía desarrollarse dentro del marco general de control enunciado, quedando cualquier facultad sancionadora limitada al ámbito administrativo interno al que pertenezca cada funcionario o servidor, o, en su caso, al ámbito del Poder Jurisdiccional.
5. Que, si bien es cierto, que el Decreto Ley N° 19039, o Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control de la Actividad Pública, vigente por entonces, establecía, en su artículo 12° inciso d) que era una de las funciones de la Contraloría General de la República **“Declarar las responsabilidades en que hubieran podido incurrir los servidores del Sector Público en el ejercicio de sus funciones, aplicar las sanciones y denunciar al Poder Judicial los hechos susceptibles de ser calificados como ilícitos con el objeto de que se determine la responsabilidad civil o penal”**, dicha norma de carácter pre-constitucional, solo podía haber sido aplicada en concordancia con la Constitución Política del año 1979, lo que suponía, que si bien procedía, la individualización de responsabilidades como consecuencia de las investigaciones realizadas, no era viable, en términos constitucionales, la sanción de destitución de la que fueron objeto los demandantes.
6. Que, concurrentemente, tampoco era legítima la sanción impuesta en términos legales, toda vez que la medida de destitución, solo podía ser aplicada por quien efectuó el nombramiento y no así por la entidad emplazada, conforme lo dispuso en su momento el artículo 4° del Decreto Ley N° 21292, aplicable al caso de los demandantes.
7. Que, de otro lado y tomando en consideración que la Resolución de Contraloría N° 173-97-CG del veinte de octubre de mil novecientos noventa y siete, y obrante de fojas diecisiete a veintitrés del Cuadernillo ante el Tribunal Constitucional, reitera la postura sancionadora de la resolución objeto de

cuestionamiento en la presente demanda, le alcanzan los mismos caracteres de inconstitucionalidad e ilegalidad antes referidos.

8. Que, por consiguiente y siendo un hecho acreditado, la transgresión constitucional, que de modo parcial suponen tanto la Resolución de Contralor N° 072-85-CG como la Resolución de Contraloría N° 173-97-CG, y que la recurrida ha procedido en igual sentido, debe procederse, en aplicación del artículo 3° de la Ley N° 23506 a la inaplicación de las mismas respecto del caso de los demandantes, lo que supone confirmar la resolución objeto de recurso extraordinario, con la única variante de aumentar sus alcances, hasta la última de las citadas resoluciones emitidas por la Contraloría General de la República.
9. Que, por el contrario, en lo que atañe al cuestionamiento que los demandantes han hecho a la facultad de la Contraloría para individualizar responsabilidades, y que en último término, es la razón principal del presente recurso extraordinario, éste Colegiado estima, que el proceder de quien aparece como demandado, no ha sido contrario a la Constitución Política del Estado desde que la idea de control o fiscalización de la que se encuentra investida la Contraloría General de la República, supone perfectamente, conforme al artículo 146° de la citada Constitución de 1979, la determinación de cargos, aún cuando estos sólo puedan en definitiva dilucidarse o juzgarse en la vía correspondiente, motivo por el que adicionalmente y contra lo que se recurre, no ha existido en este extremo, una transgresión o una amenaza real sobre los derechos constitucionales, sino el ejercicio natural de competencias y atribuciones reconocidas por la Norma Fundamental.
10. Que, finalmente el pronunciamiento emitido por el Comité de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, obrante de fojas veintitrés a veintiséis del Cuadernillo ante el Tribunal Constitucional, no contiene un cuestionamiento a lo resuelto en la vía del amparo constitucional sino a lo peticionado por el actor con referencia a una Acción de Hábeas Corpus promovida a instancias de una presunta transgresión a su libertad, asunto que no ha sido materia del presente proceso, por lo que éste Colegiado, respetando lo resuelto en la instancia supranacional, obra con libertad de criterio, que en el caso de éste amparo, entiende, se ha dejado perfectamente librada al ámbito interno nacional.

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

#### **FALLA:**

**CONFIRMANDO** la resolución expedida por la Segunda Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia de la República de fojas veintiocho del cuaderno de nulidad, su fecha doce de julio de mil novecientos noventa y uno, que, declarando haber nulidad en la resolución de Vista del veintinueve de agosto de mil novecientos ochenta y ocho, que confirmó la apelada del diez de abril de mil novecientos ochenta y cinco, declaró **IMPROCEDENTE** la demanda en el extremo referido a responsabilidades administrativas y **FUNDADA** en el extremo referido a sanciones. Dispuso por consiguiente, la inaplicación para el caso de los demandantes de la Resolución de Contralor N° 072-85-CG del veinte de marzo de mil novecientos ochenta y cinco, y por vía de integración, la inaplicación de la Resolución de Contraloría N° 173-97-CG del veinte de octubre de mil novecientos noventa y siete, en los extremos que aplican sanciones, más no así en lo que respecta a aquellos extremos en que individualizan responsabilidades administrativas. Dispone asimismo la notificación a las partes, su publicación en el Diario Oficial El Peruano y la devolución de los actuados.

SS.

**ACOSTA SANCHEZ**

**NUGENT**

**DIAZ VALVERDE**

**GARCIA VALVERDE**

Lsd.