

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

Periodo de Sesiones 2020-2021

OPINIÓN CONSULTIVA 04-2020-2021-CCR/CR

Señor Presidente:

Mediante el Oficio 167-11-2020-2021-DGP/OM-CR, de fecha 3 de setiembre de 2020, el Director General Parlamentario remitió, de conformidad con el artículo 34 del Reglamento del Congreso, el pedido del presidente de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales, sobre los alcances del artículo 99 de la Constitución Política a los vocales supremos y fiscales supremos provisionales.

La presente Opinión Consultiva fue aprobada en la Vigésima Tercera Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 01 de diciembre de 2020, con 14 votos a favor, de los señores congresistas titulares: ALMERÍ VERAMENDI, Carlos; CHEHADE MOYA, Omar; COSTA SANTOLALLA, Gino; GUPIOC RIOS, Robinson; LAZO VILLÓN, Leslye; LIZÁRRAGA HOUGHTON, Carolina; LLAULLI ROMERO, Freddy; MAMANI BARRIGA, Jim; OMONTE DURAND, María del Carmen; PAREDES EYZAGUIRRE, Rosario; PINEDA SANTOS, Isaías; RAYME MARÍN, Alcides; RETAMOZO LEZAMA, María; así como del señor congresista accesitario ARAPA ROQUE, Jesús.

I. ANTECEDENTES

El presidente de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales presentó al Oficial Mayor del Congreso, el Oficio 15-2020-SCAC-LRA, con el que se solicitó una opinión técnica sobre los alcances del artículo 99 de la Constitución Política, especificando que lo que se requiere es saber si los vocales de la Corte Suprema y fiscales supremos provisionales cuentan con la prerrogativa del antejuicio y juicio político, o si estas solo alcanzan a los titulares.

II. DELIMITACIÓN DE LA CONSULTA

Considerando que la interrogante que plantea el presidente de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales se centra en establecer si los vocales y fiscales supremos provisionales se encuentran dentro del listado de sujetos pasibles de acusación constitucional que señala el artículo 99 de la Constitución Política, el presente estudio abordará el tema en consulta de acuerdo con la siguiente estructura:

Primero se abordará la naturaleza, finalidad y alcances de la acusación constitucional y las características de sus variantes: el antejuicio y el juicio político. En un segundo punto se presentarán las técnicas más comunes que se han venido utilizando para interpretar la Constitución Política del Perú y las leyes, a partir de las cuales, en el tercer punto, se aplicarán las que correspondan para resolver la interrogante planteada. Finalmente se presentarán las conclusiones a las que se han podido arribar luego del análisis del caso.

III. MARCO NORMATIVO

Constitución Política del Perú

Artículo 99°. Corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso: al Presidente de la República; a los representantes a Congreso; a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura; a los vocales de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al Defensor del Pueblo y al Contralor General 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.

Artículo 100°. Corresponde al Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquiera otra responsabilidad.

(...).

Reglamento del Congreso

Artículo 89. Mediante el procedimiento de acusación constitucional se realiza el antejuicio político de los altos funcionarios del Estado comprendidos en el artículo 99 de la Constitución Política.

El procedimiento de acusación constitucional se desarrolla observando las siguientes reglas:

- a) Los Congresistas, el Fiscal de la Nación o cualquier persona que se considere directamente agraviada pueden presentar denuncia constitucional contra los altos funcionarios del Estado comprendidos dentro de los alcances del artículo 99 de la Constitución Política.

(...).

Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, Decreto Supremo 017-93-JUS

Artículo 76°.- Atribuciones del Presidente del Poder Judicial 85 Son atribuciones del Presidente del Poder Judicial:

(...)

5. Designar a los Vocales integrantes de las Salas Especializadas de la Corte Suprema.

(...)

Ley Orgánica del Ministerio Público, Decreto Legislativo 52

Derechos, deberes, atribuciones e incompatibilidades del Fiscal Provisional

Artículo 29°.- Los Fiscales Supremos, Superiores y Provinciales que sean designados en la condición de Provisionales en cualquiera de los órganos del Ministerio Público previstos en el Artículo 36°, tienen los mismos deberes, derechos, atribuciones, prerrogativas,

prohibiciones e incompatibilidades, que los Fiscales Titulares en sus respectivas categorías mientras dure la provisionalidad, tanto como titular de la acción penal pública como en la marcha institucional y administrativa.

IV. ANÁLISIS DE LA CONSULTA

1. La acusación constitucional regulada en los artículos 99 y 100 Constitución Política

1.1 Naturaleza de la acusación constitucional

La acusación constitucional es un procedimiento por el cual determinados altos funcionarios pueden ser pasibles de ser sometidos a lo que en doctrina se denomina antejuicio político —por comisión de delito de función— o a un juicio político —por infracción a la Constitución.

Parte de la doctrina nacional considera al juicio político y al antejuicio como *una misma unidad y una misma institución*¹. Otros las consideran como variantes de la acusación constitucional². También existe una doctrina moderna que se viene desarrollando que defiende lo que en su momento llegara a plantear el constituyente Enrique Chirinos Soto³, respecto a su tratamiento como dos figuras distintas, totalmente diferenciables.

Respecto a su naturaleza, algunos juristas consideran a la figura de la acusación constitucional —en su variante de antejuicio político— como una prerrogativa parlamentaria⁴, en tanto otros sostienen que ambas —juicio y antejuicio político— son un mecanismo de control político parlamentario.

El Tribunal Constitucional ha señalado que la acusación constitucional por delito de función es una prerrogativa funcional; sin embargo, se cuida de no calificarla como

¹ Así lo resume Jorge Santistevan de Noriega, en su obra *Acusación constitucional y juicio constitucional político*. Ver el artículo en [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/biblioteca/Biblio_con.nsf/999a45849237d86c052577920082c0c3/DCBB90DEDFC5216F05257C05005D80C5/\\$FILE/GACETACONSTITUCIONAL52.PDF](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/biblioteca/Biblio_con.nsf/999a45849237d86c052577920082c0c3/DCBB90DEDFC5216F05257C05005D80C5/$FILE/GACETACONSTITUCIONAL52.PDF)

² Cesar Delgado Guembes, en su obra *Manual del Parlamento*. Páginas 489 y 490. Ver el manual completo en [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/6AE70277D8CDE83405257E430061B29E/\\$FILE/Manual_Parlamento.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/6AE70277D8CDE83405257E430061B29E/$FILE/Manual_Parlamento.pdf)

³ Respecto a la necesidad de que exista un verdadero juicio político distinto del antejuicio, con consecuencias sancionatorias que hasta aquel entonces no tenía el Congreso, puesto que no podía sino únicamente autorizar el procesamiento del funcionario acusado ante el Poder Judicial. Mayor información sobre el debate de la Constituyente de 1993 en “La Acusación Constitucional en el Perú: un análisis histórico, interpretativo y estadístico de los procedimientos durante los periodos 2006-2011, 2011-2016 y 2016-2021”. Ver el estudio en [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/3DFB943A73C80A5A0525826D007ACEEE/\\$FILE/ESTUDIODEINVESTIGACI%C3%93N3ACUSACION_CONSTITUCIONALfinal.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/3DFB943A73C80A5A0525826D007ACEEE/$FILE/ESTUDIODEINVESTIGACI%C3%93N3ACUSACION_CONSTITUCIONALfinal.pdf)

⁴ Las prerrogativas parlamentarias, según García Toma, son una pluralidad de derechos y garantías que se otorgan a los congresistas como consecuencia de la necesidad de defender la función parlamentaria de presuntas amenazas o efectivos atropellos de parte del órgano Ejecutivo o de terceros con enorme influencia económica o política. Estas se reconocen a quienes ejercen una determinada función. Entre estas podemos mencionar la inviolabilidad de voto y opinión y la inmunidad parlamentaria

tal a la acusación constitucional por infracción a la Constitución⁵. A esta última la define como un procedimiento parlamentario por el que a los mismos sujetos que gozan de la prerrogativa del antejuicio, pueden ser sancionados por el Congreso, por la comisión de “faltas políticas” cometidas en el ejercicio de sus funciones.

1.2 El antejuicio político

El antejuicio político es una prerrogativa funcional reconocida a determinados altos funcionarios señalados en el artículo 99 de la Constitución Política, quienes, ante la presunta comisión de un delito de función, la jurisdicción ordinaria no podrá investigarlos ni procesarlos sin autorización previa del Congreso⁶.

Esta prerrogativa, al igual que la inmunidad parlamentaria, tiene por finalidad proteger el libre y correcto ejercicio de ciertos cargos (objeto), que son ocupados por funcionarios (sujetos), y en consecuencia, ante una denuncia por presunto delito de función, compete al Congreso valorar el grado de veracidad de los hechos delictuosos atribuidos al funcionario, pudiendo separarlo del cargo en tanto los hechos sean investigados en el ámbito judicial.

En caso el Congreso concluya que existen elementos suficientes para acusarlo constitucionalmente, emite resolución que autoriza su procesamiento penal con efectos determinantes en los términos en que deberá presentar la denuncia el Fiscal de la Nación y abrir instrucción penal, el vocal supremo competente⁷.

El Tribunal Constitucional, con relación al papel que desempeña el Congreso en caso de antejuicio político, ha señalado que este puede ejercer funciones que en cierta medida se asimilan a las del Ministerio Público —porque acusa— y a las del juez instructor —porque previamente investiga— pero nunca a las del juez decisor — porque no sanciona—⁸.

⁵ Sentencia recaída en el expediente 006-2003-AI. Ver la sentencia completa en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00006-2003-AI.pdf>

⁶ Cabe señalar que el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente: “*el Ministerio Público no puede promover una investigación a propósito de la supuesta comisión delictiva por parte de un alto funcionario si éste previamente no ha sido objeto de una acusación constitucional en el Congreso. De lo contrario, todos los actos llevados a cabo en sede jurisdiccional ordinaria sin la observancia de lo establecido en los artículos 99° y 100° de la Constitución, así como del artículo 89° del Reglamento del Congreso de la República y de la Ley N.° 27399 que también forman parte del parámetro de control para evaluar casos como el presente, adolecen de nulidad.*” Sentencia recaída en el expediente N.° 00030-2010-PHC/TC. Fundamento 4. Ver la sentencia completa en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00030-2010-HC.html>. Este fundamento fue aclarado en la sentencia 013-2009-AI, fundamento 46. En esta nueva sentencia el Tribunal Constitucional señala que el Ministerio Público puede realizar diligencias preliminares de investigación por supuesta comisión de delito de función y que, dado el caso, presentará la denuncia constitucional respectiva.

⁷ Sobre estos efectos de la resolución acusatoria por delito de función, el Tribunal Constitucional ha señalado que en modo alguno puede restringir la autonomía del Ministerio Público ni la del Poder Judicial, y por ello exhortó al Congreso a regular los párrafos tercero y quinto del artículo 100 de la Constitución Política, puesto que devienen en contrarias al principio fundamental sobre los que se sustenta el Estado democrático de derecho: la separación de poderes. Fundamento 17 de la sentencia recaída en el expediente 003-2206-AI/TC. Ver la sentencia completa en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00006-2003-AI.pdf>

⁸ Fundamento 3 de la sentencia recaída en el expediente 006-2003-AI.

1.3 El juicio político

A diferencia del antejuicio político que tiene la naturaleza de una prerrogativa funcional que garantiza y protege el ejercicio libre de la función a quien la ejerce; el juicio político devendría a ser la “otra cara de la moneda”, toda vez que no es un mecanismo de protección a quien ejerce el cargo sino únicamente a la función propia —su correcto ejercicio—, y por ende, es posible la imputación de responsabilidad política con consecuencias sancionatorias a quien a ojos de la representación nacional ha ejercido la función que se protege, de forma deshonrosa, mediante inconductas funcionales que no necesariamente deben constituir delitos de función, sino que puede tratarse de cualquier otra que calce como infracción a la Constitución⁹.

El juicio político, en consecuencia, no puede ser considerado como una garantía funcional para el libre desempeño de quien ejerce una determinada función, sino más bien una garantía funcional del cargo, y por ello quien lo ejerce se somete a un mecanismo de control político de responsabilidad en caso de inconducta funcional.

En la siguiente tabla, se resumen las características más saltantes del antejuicio y del juicio político:

Tabla 1
Características comunes y específicas de la acusación constitucional por delito de función y por infracción a la Constitución

Características	Antejuicio Político ¹⁰	Juicio Político ¹¹
Sujetos pasibles de denuncia	<ul style="list-style-type: none"> • Presidente de la República. • Representantes a Congreso. • Ministros de Estado; • Miembros del Tribunal Constitucional. • Vocales de la Corte Suprema. • Fiscales supremos. • Defensor del Pueblo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Presidente de la República. • Representantes a Congreso. • Ministros de Estado. • Miembros del Tribunal Constitucional. • Vocales de la Corte Suprema. • Fiscales supremos. • Defensor del Pueblo.
Sujetos que pueden denunciar	<ul style="list-style-type: none"> • Congresistas de la República • Fiscal de la Nación • Cualquier persona que se considere agraviada 	<ul style="list-style-type: none"> • Congresistas de la República • Fiscal de la Nación • Cualquier persona que se considere agraviada
Motivo para inicio del procedimiento	Presunta comisión de un delito de función	Basta con una presunta inconducta funcional considerada como infracción a la Constitución.

⁹ Respecto a la necesaria tipificación de las infracciones a la Constitución, el Tribunal Constitucional ha señalado que se requiere de una clara tipificación de las conductas que generen responsabilidad política, ya que, si bien se sanciona por motivos políticos, estas deben aplicarse respetando el principio de interdicción de la arbitrariedad. Ver sentencia recaída en el expediente 00156-2012-PHC/TC en https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/principal-jurisprudencia/?action=categoria_detalle&id_post=154257.

¹⁰ Se ha retirado a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura debido a que este órgano ha sido reemplazado por la Junta Nacional de Justicia. más información ver la Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia, ley 30916. Consultar la norma en <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-organica-de-la-junta-nacional-de-justicia-ley-n-30916-1742317-1/>

¹¹ Idem.

Alcance temporal	Desde que ejercen el cargo hasta 5 años después de cesar en el cargo	Desde que ejercen el cargo hasta 5 años después de cesar en el cargo
Efectos que genera la acusación (sanción)	No sanciona ¹² Solo autoriza para procesamiento penal ante el Poder Judicial. Puede suspenderse en el cargo al funcionario acusado.	Sí sanciona Retiro del cargo al funcionario vía suspensión, destitución o inhabilitación hasta por 10 años, sin perjuicio de cualquier otra responsabilidad
Órgano que acusa	Comisión Permanente	Comisión Permanente
Órgano que resuelve la acusación	Congreso de la República	Congreso de la República
Votación exigida para acusar	Mayoría absoluta de sus miembros sin participación de la Comisión Permanente	2/3 de sus miembros sin participación de la Comisión Permanente
Naturaleza de la acusación constitucional	Prerrogativa funcional que protege el libre ejercicio de la función a quien ejerce el cargo.	Prerrogativa funcional al cargo. Procedimiento de control político de responsabilidad por inconducta funcional identificada como infracción a la Constitución.

Fuente: Constitución Política, Reglamento del Congreso y jurisprudencia constitucional.
Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

2. Mecanismos de interpretación constitucional aplicables a los artículos 99 y 100 de la Constitución Política

¿Cuándo se necesita de una interpretación constitucional?

El jurista García Toma, en su obra “El Tribunal Constitucional, la interpretación constitucional y las sentencias manipulativas interpretativas (normativas)” señala que pese a la unidad y coherencia que todo orden jurídico tiene, *es posible descubrir en él la existencia de lagunas normativas que ocasionan problemas para la consecución de los fines y valores que dicho orden intenta alcanzar dentro de una comunidad*¹³.

En general, cuando se presenta una laguna normativa¹⁴ se requiere de un proceso por el que se busca determinar o asignar un sentido a la norma. A este proceso se le conoce como interpretación constitucional.¹⁵

¿Qué técnicas se utilizan para la interpretación constitucional?

Las lagunas legislativas son cubiertas con el sentido interpretativo que un operador jurídico le pueda asignar a propósito de la aplicación de métodos y principios de interpretación jurídica. Algunos métodos clásicos para interpretar la ley han sido

¹² Aunque el Tribunal Constitucional en su sentencia antes citada ha señalado que el Congreso puede sancionar en caso de acusación constitucional por delito de función, pero que en estos supuestos, la condena penal impuesta por el Poder Judicial *constituye condición sine qua non de la sanción política impuesta por el Poder Legislativo*. Fundamento 16.

¹³ Página 181. Ver el artículo completo en http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/anuario/an_2005_09.pdf.

¹⁴ Originada por defectos técnicos en la legislación

¹⁵ Definición tomada de la obra de Víctor García Toma. Página 189.

mencionados por el Tribunal Constitucional¹⁶. En la siguiente tabla se resumen los alcances de estos métodos de interpretación jurídica.

Tabla 2
Métodos clásicos de interpretación jurídica

Métodos clásicos de interpretación	Contenido
Histórico	Se sustenta en la revisión de los antecedentes de la norma y en la forma en que ha sido producida.
Literal	Se sustenta en el texto gramatical de la norma, en su redacción y el sentido que tienen las palabras utilizadas por el legislador.
Teleológico	Se sustenta en que resalta la finalidad perseguida con la norma (ultima ratio).

Fuente: Sentencia del TC recaído en el expediente 03088-2009-PA/TC y artículo “Pautas para interpretar la Constitución y los derechos fundamentales Pautas para interpretar la Constitución y los derechos fundamentales”

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

Sin embargo, como indica el doctor Carlos Hakansson, en su obra “Los principios de interpretación y precedentes vinculantes en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano. Una aproximación” estos métodos tradicionales de interpretación (literal, sistemático, teleológico, etc.) no son suficientes para comprender con seguridad el significado y contenido de la Constitución. Y señala que debido a ello es que la interpretación jurídica se sustenta, además, en ciertos principios que ha señalado el Tribunal Constitucional, que se describen brevemente en la siguiente tabla¹⁷:

Tabla 3
Principios de interpretación constitucional

Principio	Contenido	Finalidad
Unidad de la Constitución	La Constitución debe entenderse de modo integral y no como fórmula por compartimientos estanco	permite resolver la existencia de intereses contrapuestos y de fórmulas de compromiso político derivados del pacto social entre fuerzas políticas y sociales representadas ante un órgano constituyente
Concordancia práctica	los bienes jurídicos son objeto de protección y defensa de manera concomitante. Se privilegia su ponderación proporcional.	Permite que se respete el núcleo de cada bien en particular.
Corrección funcional	Prohibición de establecer determinaciones que interfieran con las competencias y funciones asignadas a otros órganos del Estado	Se respeta el marco de distribución de funciones estatales consagrado por la Constitución

¹⁶ Por ejemplo, la sentencia recaída en el expediente 3088-2009-AA. Ver la sentencia en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/03088-2009-AA.html>

¹⁷ Cabe señalar que estos principios de interpretación jurídica también son desarrollados en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano. Un ejemplo se encuentra en la sentencia recaída en el expediente N.º 5854-2005-PA/TC. Ver la resolución en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/05854-2005-AA.pdf>

Eficacia integradora	Se debe promover las determinaciones político-jurídicas que hagan más operativa y potente la unidad axiológica y teleológica de la Constitución	
Adaptación	Las distintas instituciones y conceptos contemplados en el plexo constitucional pueden variar de conformidad con los cambios de la realidad política del Estado	Permite que la Constitución se actualice al compás del dinamismo de los tiempos, optimizándose.
Constancia	Las distintas instituciones, y conceptos contemplados en el plexo constitucional deben observarse a la luz de los postulados ético-política o técnico-jurídica que proyectan una aplicabilidad permanente	
Utilidad	Interpretación que propenda hacia algo constructivo y conveniente.	
Conservación de la ley	La actividad interpretativa exige salvar, hasta donde sea razonable, la constitucionalidad de una ley impugnada	Permite afirmar la seguridad jurídica y la gobernabilidad del Estado

Fuente: El Tribunal Constitucional, la interpretación constitucional y las sentencias
Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

Otra pauta interpretativa que resulta relevante es la que señala el jurista español Francisco Fernández Segado, quien en su obra “Las prerrogativas parlamentarias en la jurisprudencia constitucional”¹⁸, al analizar la naturaleza e interpretación que el Tribunal Constitucional de ese país ha desarrollado con relación a la inmunidad e inviolabilidad, sostiene que dicho tribunal señala que sobre estas prerrogativas solo es posible una interpretación restringida debiendo rechazarse cualquier otra permisiva de una utilización injustificada de los privilegios, como la interpretación analógica. El Tribunal Constitucional de España racionaliza el ámbito de aplicación de estas instituciones señalando que *“por su anacronismo y su historia, encajan difícilmente en los principios que propugnan nuestra Constitución”*.

Esta tendencia interpretativa ha sido recogida por nuestro Tribunal Constitucional en varias de sus sentencias. Como ejemplo es posible citar la sentencia 013-2009-AI, en el que con relación a la inviolabilidad de votos y opiniones que regula el artículo 93 de la Constitución Política, señala que esta regulación es una excepción a la regla general y como tal debe ser interpretada de forma limitada y no extensiva, de forma que la inviolabilidad solo es constitucional si el parlamentario lo hace en el ejercicio de sus funciones.¹⁹

3. Interpretación del alcance subjetivo del artículo 99 de la Constitución Política del Perú: ¿Están incluidos los vocales y fiscales supremos provisionales dentro de los alcances de la acusación constitucional?

Una interpretación literal, gramatical o histórica del artículo 99 de la Constitución Política no permite resolver satisfactoriamente la interrogante planteada respecto a

¹⁸ Publicado en la Revista de las Cortes Generales, numero 38. Año 1996. Página 10 y siguientes. Ver el artículo completo en <https://revista.cortesgenerales.es/rcg/article/view/832/1306>. Visto el día domingo 01/11/2020.

¹⁹ Fundamento 32. Ver la sentencia completa en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00013-2009-AI.pdf>

si la acusación constitucional alcanza a los vocales supremos y fiscales supremos provisionales²⁰.

Sin embargo, una interpretación teleológica facilitaría poder afirmar que considerando la finalidad de las prerrogativas, que es *proteger y garantizar el ejercicio libre de la función*, estas deberían alcanzar a todo aquel que ejerce la función que se protege, sin que sea un mecanismo de exclusión o diferenciación la forma cómo fue nombrado para ejercer el cargo.

Bastaría, pues, con asegurar que se ejerza la misma función protegida, en estricto respeto al derecho a la igualdad, que como ha señalado el Tribunal Constitucional, es un principio-derecho que instala a las personas situadas en idéntica condición, en un plano de equivalencia²¹.

Esta tampoco sería una interpretación correcta, ya que es necesario tener presente en el proceso de desarrollo interpretativo, los principios de interpretación constitucional citados en el punto 2 de este informe, como el de corrección funcional, por ejemplo, que proscribiera interferencias en las competencias y funciones asignadas a otros órganos del Estado.

En ese sentido, el antejuicio político no podría ser interpretado de forma extensiva porque afecta la natural competencia del Ministerio Público y al Poder Judicial para abocarse a la investigación y procesamiento por la comisión de delitos. Tales competencias no deben serles sustraídas sino sólo de forma excepcional en los casos establecidos en la Constitución Política.

En consecuencia, las prerrogativas parlamentarias deben ser interpretadas limitadamente, no pudiendo aplicar analogías u otros métodos de interpretación extensiva que pudieran generar su utilización injustificada.

Aquí cabe mencionar una sentencia que emitió el Tribunal Constitucional peruano a propósito del Decreto de Urgencia 114-2001 que solo reconocía la asignación de gastos operativos a jueces y vocales titulares. En este caso el supremo interprete de la Constitución señaló que dicha norma otorgaba un tratamiento diferenciado sin una justificación objetiva y razonable, pues los magistrados, sean titulares, provisionales o suplentes, *"tienen bajo responsabilidad administrar justicia en nombre de la nación"*. Por ello exhortó al Poder Ejecutivo a que incluya a los magistrados y fiscales provisionales y suplentes como beneficiarios del monto que otorga por gastos operativos el Decreto de Urgencia N.º 114-2001²².

En ese caso, el Tribunal Constitucional interpretó de forma extensiva la norma que solo consideraba a los magistrados titulares para el pago de gastos operativos; ello en función a que la exclusión de magistrados que no eran titulares no tenía

²⁰ En los debates de la Constituyente no se mencionan si dentro del artículo 99 y 100 de la Constitución se considera a todo aquel que ocupa el cargo de vocal o fiscal supremo.

²¹ Este principio-derecho a la igualdad no proscribiera el reconocimiento legal de la diferencia de trato, en tanto se sustente en una base objetiva, razonable, racional y proporcional. Mayor información sobre los alcances de este principio-derecho en la sentencia 3533-2003-AA/TC que puede ser vista en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/03533-2003-AA.pdf>

²² Expediente 3533-2003-AA/TC

justificación objetiva y razonable; además de tratarse del reconocimiento de derechos, que, a diferencia de las prerrogativas, deben ser interpretados bajo el principio de maximización de los derechos fundamentales.

Este tipo de interpretación aplicable a los derechos fundamentales es inaceptable en el caso materia de análisis, ya que no se trata de reconocimiento de derechos, sino más de bien de limitaciones u obstaculización de estos (tutela jurisdiccional efectiva, derecho a la igualdad, entre otros); por ello es que prerrogativas deben ser interpretadas de forma restringida, máxime si existen situaciones objetivas y razonables que justificarían la diferenciación entre los vocales supremos y fiscales supremos titulares y provisionales; como por ejemplo, la forma de ingreso al cargo como titular tras aprobar un concurso público versus el cargo que asumen los provisionales, que se realizan en función al nombramiento que disponga el Presidente de la Corte Suprema²³; o la imposibilidad de los provisionales de ejercer funciones administrativas o de representación alguna²⁴.

Finalmente, cabe mencionar que en el año 2006, a propósito de la denuncia constitucional que formulara la entonces Fiscal Suprema Titular y Fiscal Suprema en lo Civil encargada de la Fiscalía de la Nación, Nelly Calderón Navarro, contra el Vocal Supremo Provisional de la Segunda Sala Penal Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República Eduardo Alberto Palacios Villar, por la presunta comisión de delitos de función; la Comisión Permanente acordó declarar que *la prerrogativa funcional del antejuicio político se aplica de modo restrictivo y en ningún caso debe significar su extensión indebida a quienes no corresponda en sentido estricto tal privilegio*. En consecuencia, declaró que el magistrado Eduardo Palacios Villar no estaba protegido por tal prerrogativa y devolvió la denuncia constitucional a efectos de que prosiga el trámite que le corresponde según la jurisdicción ordinaria.

Este acuerdo ha servido ha venido siendo aplicado desde aquel año en la calificación de las denuncias constitucionales presentadas ante el Congreso de la República.

Sin embargo, la Ley Orgánica del Ministerio Público, en su artículo 29 le reconoce a los fiscales supremos provisionales, *los mismos deberes, derechos, atribuciones, prerrogativas, prohibiciones e incompatibilidades, que los Fiscales Titulares en sus respectivas categorías mientras dure la provisionalidad*. En consecuencia, se podría afirmar que esta norma es contraria a la decisión tomada por la Comisión Permanente del Congreso, que no reconoce a los magistrados supremos provisionales las prerrogativas de los titulares; por lo que, siendo que se trata de una norma de antigua data (1981) cabría analizar la pertinencia de su modificación o adecuación a las actuales tendencias jurisprudenciales desarrolladas por el Tribunal Constitucional.

²³ De conformidad con sus atribuciones establecidas en el numeral 5 del Artículo 76 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, Decreto Supremo 017-93-JUS.

²⁴ El artículo 5 de la Ley 27362, Ley que deja sin efecto la homologación de los magistrados titulares y provisionales del Poder Judicial y del Ministerio Pública señala que los magistrados provisionales solo pueden ejercer labores jurisdiccionales en tanto dure la interinidad. Les está impedido asumir cargos administrativos o de representación.

V. CONCLUSIONES

1. La acusación constitucional establecida en los artículos 99 y 100 de la Constitución Política tiene dos variantes: el antejuicio político que es una prerrogativa funcional que protege la función ejercida por un funcionario a quien no se le puede denunciar ni procesar penalmente por la comisión de un delito de función sin previa autorización del Congreso; y el juicio político que también es una prerrogativa funcional en la que quien ejerce el cargo que se protege, queda sujeto a un control político de responsabilidad por infracción a la Constitución.
2. Al tener la acusación constitucional la naturaleza de una prerrogativa funcional, los alcances de los artículos 99 y 100 de la Constitución Política deben ser interpretados de forma restringida, quedando prohibida cualquier interpretación extensiva por analogía. Siendo ello así corresponde afirmar que la acusación constitucional sólo alcanza a los funcionarios que ejercen el cargo en calidad de titulares y no para quienes lo ocupen bajo cualquier otra condición.
3. La Comisión Permanente, siguiendo la tendencia jurisprudencial del Tribunal Constitucional, ha determinado que la prerrogativa funcional del antejuicio político debe ser aplicado de modo restrictivo y, por ende, no debe extenderse de forma indebida a quienes no corresponda en sentido estricto tal privilegio. Este acuerdo ha venido siendo aplicado al interior del Parlamento desde el año 2006, de manera que aquellas denuncias constitucionales presentadas contra magistrados que no ejercen los cargos en calidad de titular han sido devueltas señalándose que en tales casos debe tramitarse conforme a la jurisdicción ordinaria.
4. Correspondería plantear una modificación del artículo 29 de la Ley Orgánica del Ministerio Público a efectos de precisar que las prerrogativas de los fiscales supremos titulares no alcanzan a los que tienen la condición de provisionales, puesto que la actual redacción de dicho artículo genera una contradicción con el acuerdo tomado por la Comisión Permanente en el año 2006 y con la tendencia jurisprudencial desarrollada por el Tribunal Constitucional respecto al tratamiento interpretativo de las prerrogativas parlamentarias.

Sala virtual de sesiones,
Lima, 01 de diciembre de 2020.



Comisión de Constitución y Reglamento

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la universalización de la Salud”*