

Lima, 27 de junio de 2022

Oficio 1322 -2021-2022-CCR/CR

**Señora congresista
María del Carmen Alva Prieto
Presidenta del Congreso de la República**
Presente. –

Asunto: remisión de Opinión Consultiva 06-2021-2022-CCR-CR, sobre alcances del artículo 1 de la Ley 26519, Ley por la que se establece pensión para los expresidentes constitucionales de la República

Me dirijo a usted para saludarla cordialmente y, a la vez, en atención al pedido realizado por la Mesa Directiva del Congreso, respecto a si resulta aplicable a los exvicepresidentes de la República o a los expresidentes del Congreso que ejercieron la presidencia de la República por sucesión constitucional y por un plazo inferior a los cinco años, lo establecido en el artículo 1 de la Ley 26519; para remitir la Opinión Consultiva 06-2021-2022-CCR-CR, por el que se atiende el pedido solicitado.

Cabe señalar que la opinión consultiva fue aprobada por mayoría en la Vigésima Octava Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 14 de junio de 2022, con 11 votos a favor y 5 abstención. No hubo votos en contra.

Atentamente,

CARMEN PATRICIA JUÁREZ GALLEGOS
Presidenta
Comisión de Constitución y Reglamento



Firmado digitalmente por:
JUAREZ GALLEGOS Carmen
Patricia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 27/06/2022 14:31:23-0500



COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO **Periodo Anual de Sesiones 2021-2022**

OPINIÓN CONSULTIVA 06-2021-2022-CCR/CR

Señora Presidenta:

Ha llegado para opinión consultiva de la Comisión de Constitución y Reglamento, el pedido de la Mesa Directiva respecto a si resulta aplicable a los exvicepresidentes de la República o a los ex presidentes del Congreso que ejercieron la Presidencia de la República por sucesión constitucional y por un plazo inferior a los cinco años, lo establecido en el artículo 1 de la Ley 26519, Ley por la que se establece pensión para los expresidentes constitucionales de la República.

La presente opinión consultiva fue aprobada por MAYORÍA en la Vigésima Octava Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 14 de junio de 2022, con 11 votos a favor de los congresistas titulares AGUINAGA RECUENCO, Alejandro; BALCÁZAR ZELADA, José; CAVERO ALVA, Alejandro (con reserva); ECHAÍZ DE NUÑEZ ÍZAGA, Gladys; ELERA GARCÍA, Wilmar (con reserva); ELÍAS ÁVALOS, José; JUÁREZ GALLEGOS, Carmen Patricia; MORANTE FIGARI, Jorge; MOYANO DELGADO, Martha; SALHUANA CAVIDES, Eduardo (con reserva) y SOTO PALACIOS, Wilson.

Votaron en abstención los congresistas ARAGÓN CARREÑO, Luis Ángel; BELLIDO UGARTE, Guido; CUTIPA CCAMA, Víctor; QUITO SARMIENTO, Bernardo Jaime y la congresista accesitaria PALACIOS HUAMÁN, Margot (en reemplazo del congresista titular Waldemar Cerrón Rojas).

I. ANTECEDENTES

Con fecha 7 de abril de 2022, la Comisión de Constitución y Reglamento recibió el Oficio 311-2021-2022-OM-CR, enviado por el Oficial Mayor del Congreso, Hugo Rovira Zagal, por el que informa que la Mesa Directiva del Congreso de la República dispuso mediante Acuerdo de Mesa 075-2021-2022/MESACR de fecha 6 de abril de 2022, solicitar opinión consultiva de la Comisión de Constitución y Reglamento, a fin de determinar si el artículo 1 de la Ley 26519 le resulta aplicable a los ex vicepresidentes de la República o a los expresidentes del Congreso que ejercieron la presidencia de la República por sucesión constitucional y por un plazo inferior a los cinco años.



En los considerandos del acuerdo antes mencionado, la Mesa Directiva señala que, de acuerdo con el artículo 1 de la Ley 26519, la única condición para ser beneficiario de la pensión vitalicia es que el ejercicio de la Presidencia del Perú sea constitucional, pero que no diferencia si se aplica solo a los expresidentes de la República como consecuencia de una elección popular o si incluye también a los casos de sucesión constitucional; es decir, a los vicepresidentes de la República o expresidentes del Congreso, conforme lo establece el artículo 115 de la Constitución Política.

Por ello, la Mesa Directiva señala que, habiendo recibido solicitudes de otorgamiento de pensión de expresidentes de la República que ejercieron el cargo por sucesión constitucional por un plazo inferior a los cinco años, y siendo que el Congreso es quien debe asumir el pago de dicha pensión vitalicia, resulta necesario solicitar una opinión consultiva a la Comisión de Constitución y Reglamento sobre los alcances del artículo 1 de la Ley 26519.

II. DELIMITACIÓN DE LA CONSULTA

Considerando la precisión de la consulta planteada por la Mesa Directiva, la presente opinión consultiva se centrará en responder si el beneficio de la pensión vitalicia a que hace referencia el artículo 1 de la Ley 26519 resulta aplicable o no a los ex vicepresidentes de la República o a los ex presidentes del Congreso que ejercieron la presidencia de la República por sucesión constitucional y por un plazo inferior a los cinco años. Finalmente se presentarán las conclusiones.

Para ello, se abordarán los antecedentes legislativos que motivaron la creación de una pensión vitalicia para los expresidentes constitucionales de la República, con ello se podrá obtener información sobre el espíritu y la intención del legislador cuando aprobó la Ley 26519. Seguidamente se analizará si efectivamente existe una duda o vacío legislativo sobre la aplicación del artículo 1 de dicha ley, a partir del cual, de haberlo, se pasará a utilizar los mecanismos de interpretación jurídica, con los que se podrá dar respuesta a la consulta planteada por la Mesa Directiva.



III. MARCO JURÍDICO

Constitución Política del Perú:

- **Artículo 111.-** El Presidente de la República se elige por sufragio directo. Es elegido el candidato que obtiene más de la mitad de los votos. (...).
Junto con el Presidente de la República son elegidos, de la misma manera, con los mismos requisitos y por igual término, dos vicepresidentes.
- **Artículo 115.-** Por impedimento temporal o permanente del Presidente de la República, asume sus funciones el Primer Vicepresidente. En defecto de éste, el Segundo Vicepresidente. Por impedimento de ambos, el Presidente del Congreso. Si el impedimento es permanente, el Presidente del Congreso convoca de inmediato a elecciones.
Cuando el Presidente de la República sale del territorio nacional, el Primer Vicepresidente se encarga del despacho. En su defecto, lo hace el Segundo Vicepresidente.
- **Ley 26519, Establecen pensión para ex Presidentes Constitucionales de la República**
Artículo 1.- Los ex Presidentes Constitucionales de la República gozarán de una pensión equivalente al total de los ingresos de un Congresista en actividad.
En caso de fallecimiento serán beneficiarios de la pensión el cónyuge y los hijos menores si los hubiere. (...)
Artículo 2.- El derecho referido en esta ley queda en suspenso para el caso de ex Presidentes de la República respecto de los cuales el Congreso haya formulado acusación constitucional, salvo que la sentencia judicial los declare inocentes.
Artículo 3.- El Pliego Congreso de la República incluye anualmente la partida o partidas requeridas para dar cumplimiento a lo indicado en el Artículo 1.
- **Ley 27375, Ley de Interpretación del Artículo 115 de la Constitución Política del Perú**
Artículo Único. - Interpretación del Artículo 115 de la Constitución
Interprétase que el mandato conferido por el Artículo 115 de la Constitución Política del Perú al Presidente del Congreso de la República para que asuma las funciones de Presidente de la República por impedimento permanente de este último y de los vicepresidentes no implica la vacancia de su cargo de Presidente del Congreso ni de su condición de Congresista de la República.

IV. ANÁLISIS DE LA CONSULTA

4.1 Antecedentes de la Ley 26519, por el cual se establece pensión para expresidentes Constitucionales de la República, y el intento de su derogación

La primera ley que otorgó de forma expresa una pensión vitalicia a un expresidente de la República fue la Ley 15116, del 24 de julio de 1964¹.

Específicamente dicha norma señalaba, en su artículo 1, que quienes ejerzan o hayan ejercido la presidencia de la República **por mandato popular**², tendrían derecho a una pensión igual al 60% del haber básico del que ejerza la primera magistratura del país. para lo cual, quienes se acogieran a ello, debían renunciar a cualquier otra pensión de jubilación o cesantía que tuvieran, siendo que quienes se incorporasen al Senado podrían optar entre los ingresos que les correspondería como parlamentario o el que disponía dicha ley.

Mediante el Decreto Supremo 274-SC se reglamentó esta ley, el que señaló que: (i) los beneficios de la Ley 15116 sólo comprendían a los ex presidentes Constitucionales de la República que hayan ejercido la presidencia por mandato popular en virtud de credencial otorgada por el Jurado Nacional de Elecciones; (ii) que la pensión se otorgaba a solicitud del interesado formulada por intermedio del Ministerio de Justicia y Culto; (iii) que la pensión se regulaba con el haber básico y no comprendería ningún otro beneficio acumulado; (iv) que estaban afectas al descuento de montepío; y (v) que los expresidentes que residieran en el extranjero comunicarían dicha situación al Ministerio de Justicia y Culto.

En julio de 1966, mediante la Ley 16218 se aclaró la disposición del artículo 2 de la Ley 15116³, en el sentido de que la renuncia que debía hacerse para estar comprendido en el derecho a la pensión se refería solamente a la pensión de jubilación o cesantía básica o al haber básico que haya tenido o tenga el renunciante, y no alcanzaba a otros beneficios acumulables que el renunciante tenga o hubiese adquirido.

¹ Ver la ley en <https://docs.peru.justia.com/federales/leyes/15116-jul-24-1964.pdf>

² Subrayado es nuestro

³ Ver la ley en <https://docs.peru.justia.com/federales/leyes/16218-aug-5-1966.pdf>



En el año 1979, se estableció a nivel constitucional que los expresidentes constitucionales de la República serían senadores vitalicios. Antes de ello, la Constitución de 1933 establecía que quien ocupase el cargo de presidente de la República pasaba a formar parte del Senado durante un periodo⁴. Esta inclusión se realizó a propuesta del diputado Alfredo Herrera, quien, considerando la experiencia de los expresidentes en la resolución de los problemas nacionales y, para alejar la posibilidad de reelección, propuso que los expresidentes pasen a formar parte del Senado, aunque, por intervención del Constituyente Hildebrando Castro Pozo, se agregó que la incorporación de los expresidentes al Senado se haría solo “por un periodo senatorial”.⁵

En el año 1993, al implementarse un modelo unicameral, los expresidentes no fueron más considerados como miembros de dicho cuerpo legislativo. Ello permite inferir que los constituyentes quisieron marcar una tendencia legislativa de no otorgar pensión a los expresidentes constitucionales.

En el año 1995, se presentó el Proyecto de Ley 2737/95-CCD, por el que se fija a los expresidentes constitucionales una pensión equivalente a la de un congresista en ejercicio. Dicha norma fue aprobada el 18 de julio de 1995 por el Pleno del Congreso, luego de la dispensa del dictamen respectivo y sin mayor debate debido a que contada con el respaldo de todos los grupos parlamentarios⁶. La ley solo distaba en un punto con relación al texto planteado en el proyecto original: sería el Congreso quien pague tales pensiones. El texto fue promulgado y publicado, mediante Ley 26519, el día 4 de agosto de 1995.

En el año 2020, se presentaron distintas iniciativas legislativas para derogar la Ley 26519. La Comisión de Constitución y Reglamento aprobó las referidas iniciativas presentando, planteando un texto sustitutorio que derogaba la ley y dejaba solo el beneficio del resguardo policial por el lapso de 2 años a los expresidentes constitucionales de la República⁷.

⁴Artículo 155 de la Constitución de 1933.

⁵ Casalino, Carlota (Comp.). (1999). *Raúl Porras Barrenechea, Parlamentario*. Lima: Fondo Editorial del Congreso de la República del Perú. pp. 117-119

⁶ Diario de los Debates. 2a H SESIÓN COMPLEMENTARIA (Vespertina). martes, 18 de julio de 1995. Recuperado de: [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/OCA55519487250E105257816005A64D3/\\$FILE/SLO-SC-1994-2H.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/OCA55519487250E105257816005A64D3/$FILE/SLO-SC-1994-2H.pdf)

⁷ Dictamen recaído en los proyectos de ley 254, 486, 1542, 2293, 3731, 5113, 5140, 5148, 5178, 5209, 5413, 5444, 5448, 5641, 6394, 6412 y 6521, del período parlamentario 2016-2021, que propone derogar la Ley 26519, Ley que establece pensión para ex presidentes constitucionales de la República.



Dicho dictamen fue aprobado por el Pleno del Congreso del periodo de sesiones 2020-2021 en junio del año 2021, con 91 votos a favor, con un texto sustitutorio que señalaba que excepcionalmente el Congreso podría otorgar una pensión de gracia, vitalicia o de periodo definido a los expresidentes de la República que hayan ejercido la dignidad y responsabilidad del cargo durante un periodo completo del mandato, salvo circunstancias que le hayan impedido culminarlo, bajo ciertos criterios como que se encuentre en estado de necesidad o incapacidad para trabajar, entre otros, por un monto sería fijado en función el desempeño del cargo y la labor trascendental realizada en beneficio del país, no pudiendo exceder las 8 Remuneraciones Mínimas Vitales.

La autógrafa de ley aprobada fue remitida a la presidencia de la República, que era ejercida en aquel momento justamente por quien fue electo presidente del Congreso, el excongresista de la República Francisco Sagasti Hochhausler, quien asumió la presidencia de la República por sucesión presidencial luego del proceso de vacancia seguido contra el entonces vicepresidente de la República que ejercía la Presidencia, Martin Vizcarra Cornejo.

La autógrafa de ley fue materia de observación presidencial el último día que tuvo para observarla⁸, que era el día 19 de julio de 2021, fecha en que el Congreso había ya culminado su periodo de sesiones; por tanto, con el inicio del nuevo periodo parlamentario 2021-2026, dicha autógrafa de ley fue enviada al archivo.

Como se puede observar de los antecedentes legislativos descritos, desde sus inicios, la intención del legislador fue reconocer un beneficio económico a favor del que fuera elegido presidente de la República por mandato popular, como una forma de reconocimiento de la labor prestada en beneficio del país y como un medio de evitar la reelección presidencial. Asimismo, se puede evidenciar que el legislador del periodo inmediato anterior al presente intentó derogar la norma que otorgaba pensión vitalicia a los expresidentes, pero la ley aprobada fue observada por quien ejercía la presidencia de la República por sucesión presidencial y, por tanto, enviada al archivo.

⁸ El presidente de la República tiene un plazo de 15 días hábiles para observar la ley o promulgarla.



4.2 Beneficios que reciben los expresidentes de la República con motivo de la Ley 26519 y otras normas.

De acuerdo con lo que dispone la Ley 26519, un expresidente de la República recibe una remuneración equivalente a la que recibe un congresista en ejercicio. Adicionalmente, el Congreso de la República, por acuerdo de Mesa Directiva, ha concedido otros beneficios a expresidentes de la República.

Mediante Acuerdo 078-2016-2017/MESA-CR, la Mesa Directiva del Congreso dispuso que los expresidentes cuenten como apoyo logístico y de personal con lo siguiente: (i) pensión y seguros; (ii) Préstamo de vehículo; (iii) una persona asignada en la modalidad de CAS y con una retribución mensual no mayor a 3,700 y (iv) vales de combustible con un tope de 150 galones mensuales.⁹

Aquí es importante mencionar que los expresidentes de la República también cuentan también con un resguardo policial, el que se otorga con el objeto de cuidar su integridad luego de culminado su mandato. Así, mediante el Decreto Supremo 026-2017-IN, Reglamento del Decreto Legislativo 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, se ha establecido como función de la Policía Nacional del Perú el brindar seguridad a los expresidentes de la República (Artículo 4, inciso 7), sin precisión de plazo de vigencia de tal beneficio.

4.3 Alcance de la Ley 26519 sobre pensión vitalicia a expresidentes de la República

En el punto 4.1 de la presente opinión consultiva se ha identificado que, de acuerdo con los antecedentes legislativos, la pensión a expresidentes de la República solo estaba dirigida para quienes hayan sido electos por mandato popular. No obstante, la ley que se encuentra vigente, que data del año 1995, no replica dicha precisión, sino que señala:

Artículo 1o.- Los ex Presidentes Constitucionales de la República gozarán, de una pensión equivalente al total de los ingresos de un Congresista en actividad.

⁹ Recuperado de:

[https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ArchGeneral/acuerdosmesadirectiva.nsf/Todos/D1E114E56A5C50180525807500047C3C/\\$FILE/ACTAMESA-16-17-16a.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ArchGeneral/acuerdosmesadirectiva.nsf/Todos/D1E114E56A5C50180525807500047C3C/$FILE/ACTAMESA-16-17-16a.pdf)



Efectivamente, como lo indica en sus considerandos la Mesa Directiva del Congreso, no existe la precisión, como sí lo señalaba la ley que antecedió a la actual ley, respecto a que si el beneficio al que hace referencia el artículo 1 está dirigida a los que ejercieron la presidencia de la República por mandato popular, o alcanza también a los que, de acuerdo al artículo 155 de la Constitución, sucedieron en el cargo; por tanto, en este punto, analizaremos el procedimiento que regula la Constitución Política para quienes pueden ejercer la presidencia de la República.

a. La sucesión presidencial en caso de impedimento de ejercicio del cargo por parte del presidente de la República elegido por mandato popular

De acuerdo con lo que señala el artículo 115 de la Constitución Política, solo en caso de impedimento temporal o permanente para ejercer el cargo de presidente de la República, asume sus funciones el primer vicepresidente, en su defecto, el segundo vicepresidente. Asimismo, este artículo precisa que en caso de que ambos vicepresidentes se encuentren impedidos de ejercer el cargo, lo asume el presidente del Congreso, siendo que en caso de que el impedimento sea permanente, entonces este último debe convocar de inmediato a elecciones.

Los supuestos de impedimentos para ejercer el cargo de presidente de la República están desarrollados en los artículos 113 y 144 de la Constitución. El siguiente cuadro muestra la forma cómo es que se plantea la sucesión presidencial

Cuadro 2
Supuestos a partir de los cuales se presenta la sucesión presidencial

Supuesto de incapacidad del presidente de la República	Primer vicepresidente	Segundo vicepresidente	Presidente del Congreso
Incapacidad temporal: <ul style="list-style-type: none"> • Incapacidad temporal. • Hallarse éste sometido a proceso judicial, conforme al artículo 117° de la Constitución. 	Sí, asume la Presidencia		
	NO, si estuviera impedido	Sí, asume la Presidencia	
		NO, si estuviera impedido	Sí, asume la Presidencia El primer vicepresidente asume la función de presidente del Congreso.
Incapacidad permanente:	Sí, asume la Presidencia		



Comisión de Constitución y Reglamento

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

“Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú”

<ul style="list-style-type: none"> • Muerte • Incapacidad permanente moral o física, • Aceptación de su renuncia • Salir del territorio nacional sin permiso o no regresar a él dentro del plazo fijado. • Destitución. 	NO, si estuviera impedido	Sí, asume la Presidencia	Sí, asume la Presidencia y convoca a elecciones. El primer vicepresidente asume la función de presidente del Congreso.
		NO, si estuviera impedido	

Fuente: Constitución Política del Perú

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento.

La finalidad del artículo 115 de la Constitución es establecer una norma constitucional a partir de la cual, en caso de una situación extrema como la que se plantea, exista una salida jurídica para restablecer el orden constitucional y democrático, ya que el supuesto que plantea dicho artículo difiere de una situación democrática en la que el mandato presidencial es ejercido por quien el pueblo eligió o por uno de sus dos vicepresidentes, quienes forman parte de una lista presidencial elegida para ocupar el cargo de presidente de la República, en caso de impedimento de este¹⁰.

Distinto es el caso de la sucesión presidencial a cargo de quien ejerza la Presidencia del Congreso, toda vez que este no fue elegido para ocupar la Presidencia de la República, sino para ejercer el cargo específico de Congresista de la República, y por tanto, su asunción como presidente de la República es no solo excepcional, sino circunstancial, pues podría ocuparla cualquier congresista de la República que en el momento de los hechos, se encuentre ejerciendo la Presidencia del Congreso.

Además, a diferencia de lo que sí podría suceder con los vicepresidentes de la República, el presidente del Congreso no puede ejercer el cargo hasta culminar el mandato presidencial, sino únicamente por tiempos limitados, sea en casos de impedimentos temporales del que le antecede en el cargo, y, ante un supuesto de impedimento permanente, sólo mientras el pueblo elige a quien ha de ejercer nuevamente la presidencia para culminar el periodo presidencial.

¹⁰ Cabe indicar que desde la vigencia de la Ley 26519 (1995) se han presentado en dos oportunidades este supuesto: en el año 2000 y en el año 2020.



El artículo 115 es muy claro y preciso en ese aspecto. No permite que quien es presidente del Congreso y asume las funciones de presidente de la República por sucesión, pueda mantenerse en el poder, sino que sólo lo ejerce para convocar de forma inmediata a elecciones y cubre el vacío hasta que lo asuma el nuevo presidente elegido por el pueblo.

Y no podría entenderse de otra manera, ya que está proscrita dentro de un Estado de Derecho la concentración del Poder; por tanto, pretender inferir que al presidente del Congreso le corresponde los mismos privilegios, beneficios y honores que a un presidente constitucionalmente elegido por mandato popular deviene en inconstitucional, no solo porque la Constitución Política no le permite al presidente del Congreso mantenerse en el cargo de presidente de la República hasta culminar el mandato constitucional del presidente, sino porque se trata de una persona que no ha sido elegido por el pueblo para ejercer la Presidencia de la República, sino como congresista de la República, y que, en caso esté ejerciendo la Presidencia del Congreso, le corresponde asumir no un privilegio sino una responsabilidad política y constitucional en disponer el restablecimiento del orden democrático y constitucional y por ello está obligado a convocar a elecciones para elegir nuevo presidente de forma inmediata.

Además, ahonda nuestra afirmación lo establecido en la Ley de interpretación del artículo 115 de la Constitución, Ley 27375 que señala expresamente que el mandato que le confiere al artículo 115 al presidente del Congreso para que asuma funciones de presidente de la República por impedimento permanente de este último y de los vicepresidentes, no implica la vacancia del cargo de presidente del Congreso ni de su condición de congresista de la República; y por tanto, al término de su deber constitucional de asumir el cargo de presidente de la República por haberse elegido nuevo presidente, el presidente del Congreso regresa al Congreso a continuar con sus funciones como Congresista de la República y como presidente del Parlamento, hasta que el Congreso elija nueva mesa directiva.

b. Interpretación jurídica del artículo 1 de la Ley 26519

No obstante lo antes afirmado, y la tendencia histórica descrita con relación a la asignación de pensión para expresidentes de la República, procederemos a analizar los alcances del artículo 1 de la Ley 26519 en función a los mecanismos de interpretación jurídica desarrollados por el Tribunal Constitucional, a partir del cual presentaremos una línea interpretativa sobre el tema en consulta.



Tal y como se señaló en la Opinión Consultiva 04-2020-2021-CCR/CR aprobada por la Comisión de Constitución y Reglamento del periodo de sesiones 2020-2021, a propósito de la consulta realizada sobre los alcances del artículo 99 de la Constitución Política a los vocales supremos y fiscales supremos provisionales, *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.*

Estos métodos para interpretar la ley han sido mencionados por el Tribunal Constitucional en su sentencia recaída en el expediente 3088-2009-AA¹¹. En la siguiente tabla, tomada de la opinión consultiva aprobada en el periodo anterior, se describen los alcances de estos métodos de interpretación jurídica.

Tabla 1
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 (<i>ultima ratio</i>).

Fuente: Sentencia del TC recaída 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 del año 2020-2021

Aplicando el primero de estos métodos al artículo 1 de la Ley 26519 podemos señalar que del análisis de los antecedentes de la norma, la pensión vitalicia estuvo únicamente planificada para expresidentes de la República elegidos por mandato popular.

¹¹ 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>



Si tuviéramos que hacer una interpretación literal, se afirmarí­a que esta aplicarí­a a los expresidentes de la Repú­blica, lo que no responde a la consulta planteada por la Mesa Directiva.

Sin embargo, a partir del método teleológico, en el que se evalúa la finalidad de la norma, podemos señalar que esta no busca que se le otorgue una pensión vitalicia a **todo aquel** que, excepcionalmente y por tiempo limitado, haya ejercido la Presidencia del Congreso ni menos que el beneficiario sea uno de sus integrantes; sino que la *ultima ratio* es que la pensión sea una forma de reconocimiento de parte de quien representa a la Nación a quien ejerció de manera proba, por un periodo completo, el más alto cargo de servicio al país, y por ello, necesariamente tendría que otorgársele a un expresidente constitucional elegido por mandato popular que haya ejercido el cargo durante un periodo íntegro, toda vez que solo ello demostrarí­a que durante su gestión no se presentaron conflictos o situaciones graves que no pudo superar y que lo obligaron a dejar el cargo.

Asimismo, no podrí­a interpretarse como jurí­dicamente viable y constitucionalmente vólido que el Congreso haya aprobado una ley para que se le otorgue pensión vitalicia a un congresista de la Repú­blica que haya ejercido la Presidencia del Congreso en un determinado periodo y que una circunstancia excepcional haya cubierto la funci3n de presidente de la Repú­blica, sin perder el cargo de presidente del Congreso ni de congresista de la Repú­blica, y que sea el propio Congreso el que le otorgue dicha pensión. Pretender considerar como vólida dicha afirmaci3n violenta la naturaleza de las leyes que no deben ser reguladas en beneficio propio, salvo que se trate de sus derechos funcional, laborales o prerrogativas, que se encuentran en la Constituci3n o deben ser desarrollados en su propio Reglamento del Congreso.

Resulta aquí importante resaltar lo se­­alado por la Comisi3n de Constituci3n y Reglamento del periodo de sesiones 2020-2021, en su opini3n consultiva antes referida, respecto a que en caso de prerrogativas solo es posible una interpretaci3n restringida debiendo rechazarse cualquier otra interpretaci3n permisiva de una utilizaci3n injustificada de los privilegios, como lo es la interpretaci3n anal3gica.

En ese sentido, de acuerdo con esta tendencia interpretativa, si la pensión vitalicia no es un derecho sino un beneficio, un privilegio, un reconocimiento que le otorga el Congreso a los expresidentes constitucionales de la Repú­blica, resulta evidente que el artículo 1 de la ley 26519 debe ser interpretado de forma restringida y, por tanto, solo les corresponde a quienes habiendo sido elegidos por mandato popular como



presidentes de la República, hayan cumplido con dicho mandato por todo el periodo constitucional.

Finalmente, es relevante precisar que siendo el Congreso el que otorga una pensión vitalicia a los expresidentes de la República, este puede retirárselos en el momento que lo considere pertinente a través de una modificación o derogación de la Ley 26519 o con la dación de una ley interpretativa de la dicha norma. No obstante, desde la Comisión de Constitución y Reglamento se recomienda que cuando se presente dicho supuesto, se evite considerar como beneficiario de dicha pensión a los congresistas que, como presidentes del Congreso, hayan asumido el cargo de presidente de la República por sucesión presidencial.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- El artículo 115 de la Constitución regula una situación extrema pero posible en la realidad. Representa el camino a seguir, la salida constitucional para restablecer el orden democrático alterado debido a que el cargo presidencial es ejercido por el presidente del Congreso, que representa a otro poder del Estado, y no por quien realmente el pueblo eligió. Por ello, a diferencia de la sucesión presidencial de parte de uno de los vicepresidentes de la República, el presidente del Congreso no puede ejercer el cargo hasta culminar el periodo presidencial, sino que está obligado a convocar a elecciones y únicamente ejerce el cargo mientras el pueblo elige a quien ha de ejercer nuevamente la Presidencia para culminar el periodo presidencial, debiendo regresar, al término del encargo, al cargo para el cual fue elegido, el que no perdió por **haber ejercido las funciones de** la Presidencia de la República.
- Aplicando la interpretación histórica de la Ley 26519 por la que se otorga una pensión vitalicia a los expresidentes de la República, se puede afirmar que, desde sus inicios, la intención del legislador fue reconocer un beneficio económico a favor del que fuera elegido presidente de la República por mandato popular, como una forma de reconocimiento de la labor prestada en beneficio del país y como un medio para evitar la reelección presidencial.
- A partir del método teleológico, en el que se evalúa la finalidad de la norma, podemos señalar que Ley 26519 no busca que se le otorgue una pensión vitalicia a **todo aquel** que, excepcionalmente y por tiempo limitado, haya ejercido la Presidencia del Congreso ni menos que el beneficiario sea uno de sus integrantes;



Comisión de Constitución y Reglamento

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

“Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú”

sino que la *ultima ratio* es que la pensión sea una forma de reconocimiento de parte de quien representa a la Nación a quien ejerció de manera proba, por un periodo completo, el más alto cargo de servicio al país, y por ello, necesariamente tendría que otorgársele a un expresidente constitucional elegido por mandato popular que haya ejercido el cargo durante un periodo íntegro, toda vez que solo ello demostraría que durante su gestión no se presentaron conflictos o situaciones graves que no pudo superar y que lo obligaron a dejar el cargo.

- Igualmente resulta aplicable la tendencia interpretativa constitucional respecto a que los beneficios, privilegios y prerrogativas deben ser interpretados de manera restrictiva debiendo rechazarse cualquier otra interpretación permisiva de una utilización injustificada en tales supuestos; por tanto, al ser el otorgamiento de una pensión vitalicia un privilegio que voluntariamente, a través de la aprobación de una ley, decidió el Congreso otorgar a los expresidentes de la República, esta debe ser entendida no de forma amplia para **todo aquel que** haya ejercido la Presidencia de la República, sino para los presidentes que fueron elegidos por el pueblo para ejercer dicho cargo y siempre que hayan cumplido permanecido durante todo el mandato constitucional.
- Considerando que el Congreso es el que otorga una pensión vitalicia a los expresidentes de la República porque así lo dispone la Ley 26519 que el propio Congreso aprobó, cabe que, en el momento que lo considere pertinente, pueda retirárselos o restringirlos a través de una modificación o derogación de la Ley 26519 o con la dación de una ley interpretativa de dicha norma. No obstante, desde la Comisión de Constitución y Reglamento se recomienda que cuando se presente dicho supuesto, se evite considerar como beneficiario de dicha pensión **a los vicepresidentes de la República ni** a los congresistas que, como presidentes del Congreso, hayan asumido el cargo de presidente de la República por sucesión presidencial, por los fundamentos expuestos en este informe.

Sala de sesiones
Lima, 14 de junio de 2022



Firmado digitalmente por:
JOSE LUIS ELIAS AVALOS
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/06/2022 21:35:17-0500

Carmen Patricia Juárez Gallegos
Presidenta
Comisión de Constitución y Reglamento



Firmado digitalmente por:
MOYANO DELGADO Martha
Lupe FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/06/2022 15:59:11-0500



Firmado digitalmente por:
JUAREZ GALLEGOS Carmen
Patricia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/06/2022 15:04:17-0500



Firmado digitalmente por:
AGUILAR RECUENCO
Alejandro Aurelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/06/2022 15:54:21-0500



Firmado digitalmente por:
CAVERO ALVA Alejandro
Enrique FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/06/2022 22:45:51-0500



Firmado digitalmente por:
MORANTE FIGARI Jorge
Alberto FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/06/2022 15:27:04-0500



Firmado digitalmente por:
SOTO PALACIOS Wilson FAU
20181749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 15/06/2022 18:13:27-0500



Firmado digitalmente por:
ECHAIZ DE NUÑEZ IZAGA
Gladys Margot FAU 20181749126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/06/2022 16:41:29-0500



Firmado digitalmente por:
ELERA GARCIA Wilmar
Alberto FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/06/2022 08:21:54-0500



Firmado digitalmente por:
SALHUANA CAVIDES Eduardo
FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 27/06/2022 10:27:11-0500



Firmado digitalmente por:
BALCAZAR ZELADA Jose
Maria FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 27/06/2022 11:11:50-0500



Firmado digitalmente por:
TUDELA GUTIERREZ Adriana
Josefina FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 27/06/2022 12:02:36-0500