

Lima, 04 de febrero de 2025

C-021-2025-AQL

Señores

**COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre

Cercado. -

At.: Sr. Fernando Rospigliosi Capurro
Presidente de la Comisión de
Constitución y Reglamento del Congreso
de la República

Ref.: Informe legal respecto al pedido de
opinión sobre cómputo del interregno
parlamentario por disolución del
Congreso de la República para el
procedimiento de juicio político.-----

De nuestra mayor consideración:

Con relación al asunto de la referencia, y en atención a los antecedentes y documentación alcanzada, sírvanse encontrar adjunto el Informe Legal conteniendo la opinión técnica respecto al ***“Cómputo del interregno parlamentario por disolución del Congreso de la República para el procedimiento de juicio político.”***, y que a vuestra amable solicitud hemos redactado en los siguientes términos:

I. OBJETO DEL INFORME. –

- 1.1** Se nos solicita un informe que contenga una opinión especializada en materia constitucional sobre el cómputo del llamado “interregno parlamentario” cuando se presente la previsión constitucional de la disolución del Congreso

de la República, de cara al procedimiento de “juicio político”, ello mediante tres interrogantes específicas.

II. ANÁLISIS. -

a) **Respecto a la primera interrogante: ¿Cuál es el límite temporal para el juicio político teniendo en cuenta que no es prerrogativa sino una facultad sancionadora por faltas políticas del Congreso de la República; y que, el Tribunal Constitucional solo se ha pronunciado sobre el límite temporal del antejuicio político (FJ 5 de la STC N° 00030-2010-PHC/TC)?.-**

2.1 El juicio político constituye una de las facultades sancionadoras del Congreso de la República respecto a determinados funcionarios públicos que hayan incurrido en alguna conducta reprochable desde el punto de vista político, según la determinación discrecional del Congreso, sin perjuicio del cumplimiento del debido proceso (razonabilidad, proporcionalidad, derecho de defensa, motivación, etc.). En cambio, el antejuicio político se encarga de determinar la responsabilidad penal de dichos funcionarios públicos y, como su nombre lo indica, es un requisito necesario para habilitar la procesabilidad de dichos funcionarios ante la justicia ordinaria. De ahí su denominación “**ante-juicio**”, es decir, un paso previo y necesario “**antes del juicio**”. Sin ello, la justicia ordinaria no está habilitada para proceder judicialmente contra el funcionario de que se trate hasta el vencimiento del plazo de ese beneficio procesal previsto en la Constitución.

2.2 Es de conocimiento general que tanto el juicio político como el antejuicio se encuentran regulados respectivamente en los Arts. 99° y 100° de la Constitución de 1993. Si bien el Tribunal Constitucional, en la STC N° 00030-2010-PHC/TC, solo se pronunció sobre el límite temporal del antejuicio político, si realizamos una necesaria interpretación sistemática del Art. 99° ⁽¹⁾

⁽¹⁾ 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

se es posible concluir que el plazo de cinco años debería aplicarse para la potestad sancionadora del juicio político, dado que ambos procesos comparten la misma finalidad y fundamento en nuestra normativa constitucional.

b) Respecto a la segunda interrogante: ¿Se debe computar el plazo del interregno parlamentario por disolución del Congreso de la República para el límite del plazo de procesamiento por juicio político, teniendo en cuenta que existe imposibilidad material y jurídica del Congreso de la República para su procesamiento en dicho periodo?.-

2.3 El interregno parlamentario generado por la disolución del Congreso de la República ya sea por censura o cuestión de confianza a dos Gabinetes, o a dos Presidentes del Consejo de Ministros en mismo periodo presidencial, tiene establecido un límite de plazo (plazo de caducidad) del procesamiento por juicio político. Conforme el Art. 99° de la Constitución, el Congreso tiene la facultad de acusar a ciertos funcionarios públicos por la infracción a la Carta Magna hasta cinco años después de haber cesado sus funciones. Asimismo, en el artículo mencionado no se realiza ninguna distinción sobre posibles interrupciones en la actividad del Congreso de la República. Un viejo principio de la interpretación jurídica enseña que no se debe distinguir allí donde la ley no distingue (*ubi lex non distingui, non distinguere debemus*).

2.4 Es menester señalar que el interregno parlamentario es el periodo durante el cual el Congreso de la República ha sido constitucionalmente disuelto por efecto de las dos censuras o dos negaciones de confianza a dos gabinetes, o a dos presidentes del Consejo de Ministros, en un mismo periodo presidencial. Se considera un “*botón rojo*”, una cláusula prevista para que no se dé, para que nunca se ejecutase, para contrapesar desde el Poder Ejecutivo al Congreso de la República, por lo que el Constituyente no desarrolló extensamente su previsión, en el entendido de que, tal como estaba regulada la institución de la disolución, razonablemente esta no se

cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas.

daría o nunca tendría lugar. Sin embargo, la realidad superó largamente la previsión constituyente. Corresponde entonces al intérprete constitucional dotar de contenido a la sistemática normativa involucrada en el problema que se consulta.

- 2.5 Esta no previsión constitucional, este supuesto previsto para que nunca se dé, sin embargo, ocurrió en septiembre de 2019, y de mala manera. Bajo la admonición de la llamada **“negación fáctica de confianza”**, el Congreso de entonces fue disuelto bajo una discutible constitucionalidad y no pudo ejercer sus funciones previstas en el Reglamento del Congreso; la Comisión Permanente que quedó como remanente de ello, fue casi dejada como una mera “mesa de partes” de las actividades del Poder Ejecutivo que gobernó por más de 4 meses sin el control del Congreso de la República, alterando el contrapeso y separación de poderes hasta la instalación del nuevo Parlamento. En realidad, se creó una situación que, en los hechos, podría calificarse como una **“dictadura o autocracia constitucional”**, si bien su origen fue, como ya está dicho, de muy discutible constitucionalidad, lo que posteriormente ha sido recusado inclusive, en un segundo momento, por el propio Tribunal Constitucional.
- 2.6 Sin embargo, el llamado **“interregno constitucional”** debe determinarse si ello implica que los plazos constitucionales (o algunos plazos constitucionales) sean suspendidos, dado que resultó evidente que el Congreso de la República no pudo ejercer ninguna de sus funciones, la Comisión Permanente tampoco, y la Constitución no tenía establecido como computar ese plazo pues, como ya se dijo, para el Constituyente era una situación que en los hechos, no debía suceder nunca.
- 2.7 El único antecedente de un periodo de interregno ⁽²⁾ dentro del marco de la Constitución de 1993 corresponde a la disolución del Congreso de la República ocurrida el 30 de setiembre de 2019 mediante el Decreto Supremo N° 165-2019-PCM. Durante dicho periodo no fue posible ejercer la función parlamentaria; por ello hay que determinar en una adecuada interpretación

(²) Nota de Información Referencial N°39-2022-2023 GFDD/ASISP/DIDP [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/53CCD3F9F47770CA05258904005351E0/\\$FILE/NIR39INTERREGNO-PARLAMENTARIO.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/53CCD3F9F47770CA05258904005351E0/$FILE/NIR39INTERREGNO-PARLAMENTARIO.pdf)

constitucional si bajo esas circunstancias se suspendieron los plazos establecidos por la Constitución para el ejercicio de la facultad sancionadora del juicio político.

- 2.8** En ese sentido, cuando el Congreso es disuelto, ya sea por denegación fáctica o por cuestión de confianza, se produce la imposibilidad material de procesar un juicio político. En la interpretación sistemática de los Arts. 2005° y 1994° del Código Civil se regulan los plazos para la caducidad y prescripción, dentro de la doctrina general del derecho aplicable también a las instituciones constitucionales, estableciéndose que en el transcurso del tiempo no suspenden los plazos allí previstos, salvo los que están expresamente determinados por la ley.
- 2.9** De igual forma, por la imposibilidad material y procesal del Congreso al ser disuelto, parece evidente que impide que el transcurso del tiempo continúe para efectos del cómputo de los plazos. Por un lado, la caducidad se relaciona con lo material, es decir que no se admiten suspensiones del plazo salvo disposiciones expresas por ley, en cambio, la prescripción se relaciona con lo procesal, debido a que impide el ejercicio del accionar por la inactividad de la parte sancionadora.
- 2.10** Entonces, resulta evidente que durante el llamado **“interregno constitucional”** se suspenda el plazo para el procesamiento del juicio político, ya que surge la imposibilidad de tener una institución válida ante la cual hacer valer los derechos o facultades que van a perecer por el paso del tiempo. En ello, el principio general del Art. 2005 del Código Civil resulta muy claro.

CÓDIGO CIVIL PERUANO

“Artículo 2005°.- La caducidad no admite interrupción ni suspensión, salvo el caso previsto en el Artículo 1994°, inciso 8.”

***“Causales de suspensión de la prescripción
Artículo 1994°.- Se suspende la prescripción:***

(...)

8.- Mientras sea imposible reclamar el derecho ante un tribunal peruano.”

- 2.11 En la STC N° 0006-2019-CC/TC ⁽³⁾, en la que se declaró infundada la demanda competencial interpuesta por el Presidente de la Comisión Permanente, se estableció en un principio que la disolución del Congreso de la República fue un acto constitucionalmente válido. En ese sentido, la imposibilidad material y procesal del Congreso para realizar un juicio político durante el periodo de interregno puede ser válidamente considerada como una causal para suspender el computo del plazo, debido a que no había una institución ante la cual hacer valer los derechos y facultades que iban a perecer por el paso del tiempo.
- 2.12 Asimismo, en la STC N°00004-2022-CC ⁽⁴⁾, se analizó la constitucionalidad del cierre del Congreso. En esta sentencia -más reciente- se reconoce que surgió un vacío institucional temporal, sin embargo, no se pronunció sobre la suspensión de los plazos del juicio político, y debiera considerarse que los plazos no siguieron transcurriendo, que hubo una detención en el mismo por el plazo en que no hubo Congreso de la República habilitado, al no existir el órgano competente que pueda tramitar el procedimiento sancionador durante el llamado **“interregno constitucional”**.
- c) Respecto a la tercera interrogante: ¿Se debe computar el plazo del interregno parlamentario por disolución del Congreso de la República por denegación fáctica y por cuestión de confianza por competencias exclusivas y excluyentes del Congreso, para el límite**

(3) STC N°0006-2019-CC/TC
<https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00006-2019-CC.pdf&ved=2ahUKEwiu4JS88aWLAxW1lbkGH1dImQQFnoECCoQAQ&usg=AOvVaw0g-kp1jI07U77-ljUaEqc>

(4) STC N°00004-2022-CC
<https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2023/00004-2022-CC.pdf&ved=2ahUKEwiu4JS88aWLAxW1lbkGH1dImQQFnoECCwQAQ&usg=AOvVaw0l97Ht-sTIFfkNc9lB3bIV>

del plazo de procesamiento por juicio político? En dicho caso, ¿se debe computar dicho plazo a los presuntos responsables de dicha cuestión de confianza y disolución, cuando exista un juicio político por dichos actos, teniendo en cuenta que el artículo 103 de la Constitución Política del Perú no permite el abuso del derecho?.-

- 2.13** No, el plazo del llamado *“interregno parlamentario”* no debiera ser computado para establecer el límite del plazo del procesamiento por juicio político, ya sea que dicha disolución sea por denegación fáctica o cuestión de confianza por competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República. Esto se debe a que dicha disolución implica en los hechos el cese del control sancionador que realiza el juicio político e implica una necesaria reestructuración del tiempo en ejercicio del órgano en cuestión, por ende, se justifica plenamente que los plazos sean suspendidos conforme a la regla general del derecho prevista en el Código Civil.
- 2.14** De igual forma, también no se debe computar el plazo para los presuntos responsables de la disolución del Congreso, siempre que estén sometidos a un juicio político, ello en relación con el Art. 103° de la Constitución, que determina que está prohibido el abuso del derecho, ya que al no hacerlo se podría generar un beneficio indebido para quienes promovieron la disolución del Congreso, es decir sería un abuso de poder, contraviniendo lo estipulado por el artículo antes mencionado.
- 2.15** Es menester señalar que el abuso del derecho ocurre cuando una norma en principio lícita, se utiliza de forma contraria a su propósito inicial y por lo tanto, hace que su resultado aplicativo sea manifiestamente ilícito. Entonces, si no se cumple con el plazo para el juicio político de quienes disolvieron el Congreso, se estaría promoviendo una manifiesta falta de sanción (impunidad) en el control político, ya que antes de ser sancionados podrían evadirlo precisamente por el hecho causado por ellos mismos: el muy discutible cierre inconstitucional del Congreso de la República. Se generaría un claro contrasentido.
- 2.16** Finalmente, esto se convertiría en un problema jurídico que afecte tanto al principio de igualdad, a la seguridad jurídica y la capacidad del control político que tiene el Congreso de la República.

III. CONCLUSIONES. –

- 3.1 Mediante el presente Informe Legal, se dio respuesta a las tres interrogantes planteadas sobre el **“Cómputo del interregno parlamentario por disolución del Congreso de la República para el procedimiento de juicio político”**.
- 3.2 En síntesis, a la respuesta a la primera interrogante, el límite temporal para el juicio político puede determinarse al realizar una interpretación sistemática del Art. 99° de la Constitución de 1993, es decir, se debe aplicar el plazo de 5 años para la potestad sancionadora del Congreso de la República.
- 3.3 Por otro lado, en resumen a la respuesta de la segunda interrogante, debido a que cuando se disuelve el Congreso de la República se da origen al Interregno constitucional, es decir, no puede ejercer ninguna de sus funciones y en específico la imposibilidad material de procesar un juicio político. Entonces, resulta evidente que durante el interregno constitucional se debe suspender el plazo para procesar un juicio político, ello debido a que no existe una institución que pueda ejercerlo.
- 3.4 Finalmente, sobre la respuesta a la tercera interrogante, el plazo del interregno parlamentario no debe ser computado para establecer un límite de plazo del procesamiento de la facultad sancionadora del Congreso de la República -juicio político-. Ello se debe a que cuando se instaure el nuevo Parlamento se deberá realizar una reestructuración del tiempo sobre los procesos de juicios políticos que sufrieron una suspensión en el plazo en relación con la regla general del Código Civil.
- 3.5 Del mismo modo, no se debe computar el plazo del juicio político para los presuntos responsables de la disolución del Congreso de la República durante el periodo del **“interregno constitucional”**, lapso en el que se dispuso la disolución de Congreso, quedando solo la Comisión Permanente en calidad de **“mesa de partes”**, sin más facultades constitucionales y sin poder llevar a cabo acusación constitucional alguna, puesto que si no se cumple con ello se estaría incentivando a la impunidad de los funcionarios públicos, es decir, podrían recurrir al muy discutible cierre inconstitucional del Congreso con la finalidad de evitar ser sancionados por dicha institución.

Dejamos así absuelto el Informe Legal que han tenido a bien solicitar, quedando a vuestra disposición para cualquier ampliación y/o aclaración que pudiesen requerir, aprovechando la ocasión para reiterarles las seguridades de nuestra mayor consideración y estima personal.

Muy atentamente,


ANIBAL QUIROGA LEON
ABOGADO
C.A. LIMA 10760
HON. C.A. CUSCO 020
C.A. CALLAO 11319
FNCAP 6199

AQL/NSE-MVV