

Señores Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República

Atención: Señor Fernando Rospigliosi Capurro, presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento.

Referencia: Consulta sobre el cómputo del plazo de prescripción en el procedimiento de acusación constitucional (juicio político).

El presente informe, tiene por objeto absolver las consultas planteadas a través del Oficio 0595—2024-2025-CCR/CR de 18 de diciembre de 2024; expresadas en los siguientes términos:

- ¿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 (fundamento jurídico 5 de la sentencia emitida en el Expediente 00030-2010-PHC/TC).
- ¿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?
- ¿Se debe computar el plazo del interregno parlamentario por disolución del Congreso de la República por denegación y por cuestión de confianza por competencias exclusivas y excluyentes del Congreso para el límite 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 de Derecho?

Sobre esa base, se advierte que las consultas formuladas en este caso tienen por objeto, esencialmente, dilucidar las siguientes cuestiones: (i) ¿Cuál es el plazo de prescripción aplicable al procedimiento de acusación constitucional por la presunta comisión de una infracción constitucional (juicio político); y, (ii) Definir si dicho plazo de prescripción se interrumpe durante el interregno parlamentario generado como consecuencia del golpe de Estado llevado a cabo por el ex presidente Martín Vizcarra Cornejo el 30 de setiembre de 2019, cuyos efectos se prolongaron hasta la instalación de una nueva conformación del Congreso de la República el 16 de marzo de 2020.

En ese sentido, en las líneas que siguen, se procederán a absolver estas consultas, con la finalidad de contribuir con el trabajo que realiza la Comisión de su Presidencia.

1. ¿Cuál es el plazo de prescripción aplicable al procedimiento de acusación constitucional por la presunta comisión de una infracción constitucional (juicio político)?

Antes que nada, es necesario recordar que, al igual que todos los procesos y procedimientos susceptibles de afectar los derechos de las personas (procesos civiles, penales, administrativos, corporativo-particulares, etc.), el juicio político debe respetar las garantías propias del debido proceso; las cuáles, sin embargo, deben respetar las características propias de dicha institución.

Con ello en mente, debe tomarse en cuenta que el procedimiento de juicio político por infracción constitucional **NECESARIAMENTE** debe encontrarse sujeto a un plazo de prescripción.

Ello es así porque la existencia de un plazo de prescripción en los procedimientos de naturaleza sancionadora es un **IMPERATIVO** que se deriva del contenido constitucionalmente protegido del derecho fundamental al debido proceso.

Las cosas no podrían ser de otra manera pues, de lo contrario, podría terminar sancionándose y/o acusándose a las personas por hechos ocurridos hace muchos años, o incluso hace décadas, lo cual vulneraría el principio constitucional de la seguridad jurídica.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en efecto, ha sido manifiestamente clara al momento de señalar que los procedimientos de naturaleza sancionadora deben sujetarse necesariamente a un plazo de prescripción.

Así, por ejemplo, debe destacarse que el Tribunal Constitucional ha reconocido de manera expresa que la prescripción forma parte del derecho fundamental al debido proceso en el fundamento jurídico 9 de la sentencia emitida en el Expediente 08092-2005-PA/TC:

Como se ha dicho en los fundamentos precedentes la administración en el ejercicio de su facultad sancionadora tiene el irrestricto deber de respetar los derechos procesales constitucionales de los administrados entre los cuales se encuentra el instituto procesal de la prescripción; por ello cabe ingresar a un análisis de fondo de los argumentos de demanda en este extremo.

Del mismo modo, en el fundamento jurídico 7 de la sentencia emitida en el Expediente 01249-2018-PA/TC, se reiteró dicha línea jurisprudencial en los siguientes términos:

De ese modo, la administración en el ejercicio de su facultad sancionadora tiene el irrestricto deber de respetar los derechos procesales constitucionales de los administrados entre los cuales se encuentra el instituto procesal de la prescripción; por ello cabe ingresar a un análisis de fondo de los argumentos de demanda en este extremo.

Siendo las cosas así, queda claro que salvo en casos excepcionalísimos, todos los delitos, así como las faltas administrativas y las infracciones constitucionales susceptibles de ser sancionadas mediante un juicio político, se encuentran sujetas ineludiblemente a un plazo de prescripción.

Sobre esa base, cabe preguntarse: ¿cuál es el plazo de prescripción aplicable al procedimiento de acusación constitucional por infracción constitucional (juicio político)?

Afortunadamente, la Constitución se pronuncia de manera clara sobre el particular en su artículo 99, cuyo tenor literal es el siguiente:

Corresponde a la Cámara de Diputados, de acuerdo con su reglamento, acusar ante el Senado: al presidente de la República; a los senadores; a los diputados; a los ministros de Estado; a los magistrados del Tribunal Constitucional; a los miembros de la Junta Nacional de Justicia; a los jueces 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.

Como puede advertirse, esta disposición constitucional es explícita al momento de señalar que el plazo de cinco años al que se hace referencia *supra* es aplicable al procedimiento de acusación constitucional en sus dos modalidades; es decir, tanto al proceso de antejuicio político como al de juicio político.

En este caso, la Constitución es tan clara y expresa al respecto, que no resulta concebible realizar ninguna interpretación en sentido contrario. Hacerlo sería forzado y contradictorio en un grado extremo y, por tanto, desleal respecto de lo que evidentemente dispuso el Poder Constituyente.

Dicho en otros términos, debe concluirse, más allá de toda duda, que el procedimiento de acusación constitucional por infracción constitucional está sujeto a un plazo de prescripción que comienza a computarse cuando el funcionario en cuestión abandona el cargo, y vence cinco años después de su cese.

En efecto, esa no solo es la interpretación a la que uno llega a partir de la lectura del artículo 99 de la Constitución, sino también sobre la base de la práctica parlamentaria que, de manera consistente, ha aplicado este plazo de prescripción de 5 años a todos los procedimientos en de acusación constitucional, independientemente de si son de juicio o de antejuicio político.

A mayor abundamiento, debe considerarse que el doctor César Delgado Guembes — sin duda alguna, el especialista con mayor conocimiento en la materia en el Perú contemporáneo — llega a la misma conclusión en su trabajo titulado *La naturaleza y los efectos del plazo en la acusación constitucional* publicado en diciembre de 2009 como parte de la serie de Cuadernos de Trabajo del Departamento de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú¹.

El hecho de que el Tribunal Constitucional se haya pronunciado sobre dicho plazo desde la perspectiva del antejuicio político en el fundamento jurídico 5 de la sentencia emitida en el Expediente 00030-2010-PHC/TC, no implica en lo más mínimo que éste no resulte aplicable también al procedimiento de juicio político.

Por el contrario, desde nuestro punto de vista, es evidente que dicho plazo sí es aplicable en dicha sede, no solo porque así lo señala de manera expresa la Constitución y porque ello ha

¹ Dicho trabajo puede consultarse aquí: <https://cdelgadoguembes.com/naturaleza-y-efectos-del-plazo-en-la-acusacion-constitucional/>.

sido ratificado por la práctica parlamentario sino porque, de lo contrario, se estaría generando un vacío intolerable en nuestro ordenamiento constitucional.

Si el plazo de 5 años previsto en el artículo 99 de la Constitución no regula el procedimiento de juicio político ¿entonces cuál es el plazo aplicable?

Esa situación de indeterminación, obligaría al Congreso de la República a interpretar que el procedimiento de juicio político es imprescriptible o, alternativamente, a aplicar algún plazo de prescripción por analogía. Sin embargo, tanto lo uno como lo otro, — sin duda alguna — supondría vulnerar el derecho fundamental al debido proceso de las personas investigadas, además de generar complicaciones y enredos metodológicos innecesarios.

Dicho en otros términos, en la medida en que cualquier interpretación contraria conduciría a conclusiones tan arbitrarias como absurdas, y tomando en cuenta todo lo expresado supra, puede concluirse sin temor alguno a equivocarse que **el procedimiento de juicio político está sujeto a un plazo de prescripción de cinco años, contado desde el cese del funcionario acusado, de acuerdo a lo establecido por el artículo 99 de la Constitución.**

2. ¿Debe suspenderse el plazo de prescripción aplicable al procedimiento de acusación constitucional durante el interregno parlamentario generado como consecuencia del Golpe de Estado perpetrado por el expresidente Martín Alberto Vizcarra Cornejo; es decir, entre el 30 de setiembre de 2019 y el 16 de marzo de 2020?

Para contestar esta pregunta, es necesario precisar que, dadas las consecuencias adversas que se le pueden imponer a los funcionarios acusados, el juicio político tiene — más allá de toda duda — la naturaleza de un procedimiento sancionador.

En consecuencia, en la medida en que ello sea compatible con la lógica parlamentaria, las reglas que se le deben aplicar son las que corresponden a los procedimientos sancionadores en general.

Con ello en mente, debe destacarse que tanto en la vía penal (artículo 80 del Código Penal) como en sede administrativa sancionadora (artículo 252 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo 004-2019-JUS), e inclusive en regímenes sancionatorios especiales, los plazos que regulan el ejercicio de la potestad sancionadora son de prescripción y no de caducidad.

Es decir, dichos plazos tienen la característica de poder interrumpirse o suspenderse cuando se presentan las causales debidamente establecidas en la ley, o cuando se presentan razones de fuerza mayor que determinan la imposibilidad material de dar inicio al procedimiento en cuestión.

En este caso, la consulta planteada hace referencia a un hecho verdaderamente excepcional: el cierre del Congreso realizado — desde mi punto de vista inconstitucionalmente — por el expresidente Martín Vizcarra Cornejo el 30 de setiembre del año 2019.

Como se ha mencionado supra, entre el 30 de diciembre del año 2019 y el 16 de marzo de 2020, el Congreso de la República contó con una conformación trunca e incompleta. Si bien la Comisión Permanente, así como la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales que forma parte de la misma, continuó instalada y operando, el Pleno del Congreso no pudo funcionar y, por tanto, los procedimientos de acusación constitucional por juicio político no pudieron concluirse.

Dicho en otros términos, en ese lapso de tiempo, existió una imposibilidad material de imponer sanciones a los funcionarios públicos acusados a través del procedimiento de juicio político.

Por razones de orden lógico, tal situación determina que el plazo de prescripción de 5 años al que está sujeto dicho procedimiento tenga que suspenderse entre el 30 de diciembre del 2019 y el 16 de marzo de 2020.

Las cosas no podrían ser de otra manera pues, en realidad, el plazo de prescripción no es otra cosa que un incentivo para que los organismos encargados de llevar a cabo un procedimiento determinado actúen de manera diligente.

Sin embargo, ¿es posible pedirle a un Congreso trunco e incapacitado para resolver que sea diligente en la tramitación de los procedimientos de juicio político?

Evidentemente, ello no es posible; razón por la cual es un imperativo lógico que el plazo de prescripción correspondiente tenga que suspenderse.

Si bien no es un supuesto idéntico, probablemente el caso más parecido a este que se ha producido en el Perú en las últimas décadas es la remoción temporal de sus cargos de cuatro magistrados del Tribunal Constitucional entre los años 1997 y 2000.

Como es evidente, en ese periodo de tiempo, el Tribunal Constitucional no contó con el quórum suficiente para resolver procesos de inconstitucionalidad; razón por la cual el plazo para la interposición de ese tipo de demandas se declaró suspendido.

Ello queda manifiestamente claro, por ejemplo, en el fundamento jurídico 1 de la sentencia emitida en el Expediente 00001-2001-PI/TC cuyo tenor literal es el siguiente:

La excepción de prescripción extintiva debe desestimarse, toda vez que el plazo establecido en el artículo 26.º de la Ley N.º 26435, Orgánica del Tribunal Constitucional empezó a correr desde el veintiuno de noviembre del año dos mil. fecha en la que el Tribunal, en virtud de la Resolución Legislativa N.º 07-2000-CR, recuperó sus facultades para conocer acciones de inconstitucionalidad.

Siendo las cosas así, si es que el plazo de prescripción que regula el proceso de inconstitucionalidad se declaró suspendido ante la imposibilidad material que existió en esa época de resolver ese tipo de causas por falta de quórum, con la misma lógica, también debe declararse suspendido el plazo de prescripción que regula el procedimiento de juicio político entre el 30 de setiembre del 2019 y el 16 de marzo de 2020.

Tal situación es evidente por si misma y, en realidad, no debería dar lugar a controversia alguna.

Si una entidad estatal no está en capacidad de resolver determinado tipo de casos porque su conformación está trunca, es claro que ésta no puede ser *sancionada por negligente* a través del cómputo de un plazo de prescripción.

Por tanto, y a la luz de todo lo expuesto, debe concluirse sin margen alguno de duda que el plazo de prescripción que regula los procedimientos de juicio político se suspendió el 1 de noviembre de 2019, y se reanudó recién el 17 de marzo de 2020, con la recuperación por parte del Congreso de la República de todas sus facultades.

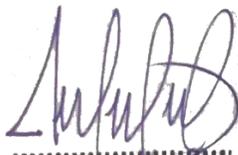
3. Conclusiones.

Sobre la base de todo lo expuesto, las conclusiones del presente informe pueden resumirse de la siguiente manera:

1. El procedimiento de acusación constitucional por juicio político está sujeto a un plazo de prescripción de 5 años de acuerdo a lo regulado indubitablemente por el artículo 99 de la Constitución; el cual empieza a computarse a partir del cese en su cargo del funcionario público denunciado. El hecho de que dicho plazo también resulte aplicable a los procedimientos de antejuicio político no cambia ni deja sin efecto ello en modo alguno.
2. Dicho plazo de prescripción se suspendió con el cierre — por cierto inconstitucional — del Congreso llevado a cabo por el expresidente Martín Alberto Vizcarra Cornejo el 30 de setiembre de 2019, y se levantó con la recuperación por parte del Congreso de la República de sus plenas facultades acontecida el 17 de marzo de 2020. Ello es así pues, por razones de orden lógico, un plazo de prescripción no puede correr cuando el órgano encargado de resolver un procedimiento está materialmente incapacitado de hacerlo por no contar con su conformación completa.

Quedo atento a cualquier aclaración que pudiera requerir sobre el particular, y espero que estas reflexiones contribuyan al trabajo de la Comisión que usted preside.

Atentamente,



LUCAS GHERA MURILLO
ABOGADO
CAL: 75214



ENRIQUE GHERA
C.A.L. 13095

Lima, 24 de diciembre de 2024