



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Memoria del Presidente del Tribunal Constitucional
Dr. Javier Alva Orlandini



2002 - 2004

CONTENIDO

Presentación

Visión

Misión

Miembros del Tribunal Constitucional

Funcionarios Administrativos..

I. - Sentencias más significativas

- 1- Inconstitucionalidad de la Legislación Antiterrorista.
- 2- Antejudio y Juicio Político: Los vacíos y contradicciones de la Constitución de 1993.
- 3- Vigencia y legitimidad de la Constitución de 1993.
- 4- La responsabilidad solidaria de los funcionarios públicos.
- 5- La normatividad procesal y de ejecución penal.
- 6- Los delitos de función sólo pueden ser cometidos por miembros de las FFAA y PNP en actos de servicio y no por civiles.
- 7- Demanda de inconstitucionalidad contra el Impuesto a las Transacciones Financieras.
- 8- Tributo que grava las pensiones del Régimen del Decreto Ley 20530.
- 9- Se admite la demanda planteada por el Poder Judicial contra el Ejecutivo.
- 10- Código de Justicia Militar es declarado inconstitucional.
- 11- Inconstitucionalidad del Impuesto Adelantado a la Renta.
- 12- Medida cautelar presentada por el Poder Judicial.
- 13- Actuación diligente y eficaz en materia penal.

II Gestión Jurisdiccional

III Gestión Administrativa

ANEXOS

Memoria del Sr. Dr. Guillermo Rey Terry (Set- Dic-2002)

Discurso de Juramentación del Dr. Javier Alva Orlandini como Presidente del Tribunal Constitucional (10 Dic. 2002)

COMITE DE REDACCIÓN

Dr. Carlos Peláez Camacho
Dr. Oscar del Río Gonzales
Periodista Carlos Rojas Medina

COORDINACIÓN

Srta. Pamela Roose
Srta. Mariela Franco

IMPRESIÓN

Servicios Gráficos JMD

PRESENTACIÓN

A manera de presentación, haremos una breve introducción y luego una síntesis de las sentencias más trascendentales que han marcado la pauta a seguir en el diario esfuerzo por encontrar los mejores mecanismos de interpretación y control de la Constitución y de la constitucionalidad en el Perú.

La doctrina enseña que en todo sistema democrático de gobierno el poder radica en el pueblo y su ejercicio en los funcionarios elegidos o designados, con las atribuciones que la Constitución de cada país determina.

La tradicional división de las funciones públicas en tres poderes está superada. Hay otros órganos constitucionales que tienen atribuciones más o menos importantes. Uno de esos órganos es, en el Perú, el Tribunal Constitucional.

Las atribuciones del Tribunal tienen que ser ejercidas con autonomía e independencia, sin las cuales no tendría sentido su existencia. Debo manifestar enfáticamente que, desde hace tres años, ninguna decisión del Tribunal ha sido motivada por intereses que sean ajenos a la justicia constitucional.

Es más, las sentencias del Tribunal Constitucional, que tienen efectos vinculantes, han sido acatadas por los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Asimismo, por el Consejo Nacional de la Magistratura y por el Ministerio Público, con la reserva que más adelante señalaré.

Luego de hallar consenso, el Congreso de la República el 30 de mayo del 2002 eligió a los magistrados Javier Alva Orlandini, Juan Bautista Bardelli Lartirigoyen, Magdiel Gonzales Ojeda y Víctor García Toma, quienes sumándose a los magistrados reincorporados, Manuel Aguirre Roca, Guillermo Rey Terry y Delia Revoredo Marsano, hicieron posible el quórum legal de siete magistrados.

El 29 de noviembre del 2002 fue electo Presidente del Tribunal Constitucional (TC), el Dr. Javier Alva Orlandini y como Vicepresidente, el magistrado Juan Bautista Bardelli Lartirigoyen.

El Tribunal Constitucional como ya se ha dicho en diferentes ocasiones, es un órgano relativamente nuevo en el Perú. No tiene más de 15 años de funcionamiento efectivo. Por su naturaleza y la incidencia de sus atribuciones, en doctrina se le atribuye la condición de «Poder Corrector», toda vez que le corresponde establecer de modo válido el ejercicio de las competencias constitucionalmente asignadas a los poderes públicos. Así como la de ejercer de garante de los derechos fundamentales.

Su antecedente inmediato es el Tribunal de Garantías Constitucionales creado por la Constitución de 1979, con funciones más o menos semejantes al actual. Estuvo integrado por nueve magistrados, elegidos en forma proporcional por los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Este Tribunal de vida efímera y azarosa, fue disuelto luego del golpe de Estado del 5 de abril de 1992.

El actual Tribunal Constitucional fue creado por la Constitución de 1993, sin embargo, recién fue instalado el 24 de junio de 1996. No obstante, 11 meses después, tres de los siete magistrados que lo integraban fueron arbitrariamente destituidos, al negarse a legitimar la Ley N°26657, que pretendía habilitar un tercer periodo presidencial consecutivo.

Con el propósito de que aquel Tribunal siguiera funcionando con los cuatro magistrados supérstites, vinculados en menor o mayor grado al régimen autocrático, se expidió, el mismo día en que destituyeron a los tres magistrados, la Ley N° 26802, autorizándolo a resolver las acciones de garantías (hábeas corpus, amparo, hábeas data y cumplimiento).

Este mutilado Tribunal, llamado con justicia por don Manuel Aguirre Roca, en sus escritos en diferentes medios, «muñón sanguinolento», sólo se completó en noviembre del año 2000, al caer la dictadura, y al ser reemplazados los aludidos cuatro magistrados -cuyo periodo se había extendido por un año más- cuando el Congreso halló consenso de no menos de dos tercios del número legal de congresistas.

Sin embargo, conviene precisar respecto a las acciones de inconstitucionalidad que conoció el Tribunal Constitucional, fue precisamente la segunda de toda su corta existencia, y la que le costó el puesto a los magistrados Aguirre Roca, Rey Terry y Revoreco Marsano.

Siendo el Tribunal Constitucional un órgano jurisdiccional, sus decisiones tienen necesariamente repercusiones políticas debido a que él está encargado de controlar la constitucionalidad de todo el sistema jurídico. Sin embargo, el hecho que el juez constitucional tenga que resolver con frecuencia controversias relevantes de indudable contenido político, no puede en ningún caso, ponerse en cuestión su funcionamiento.

A diferencia de lo que ocurre en otras experiencias, en las que el papel de un Tribunal Constitucional ha generado diversos conflictos, en el Perú, por lo menos en los tres últimos años, es decir, desde que se restableció el Estado de Derecho, no se han producido enfrentamientos de mayor significancia en relación con el ejercicio de las atribuciones asignadas al Tribunal Constitucional. Lo que sí ha ocurrido es la discusión pública de sus sentencias, siendo las más polémicas, las expedidas en materia de seguridad previsional y laboral; ratificación de jueces y fiscales y la derogatoria de los decretos llamados «antiterroristas» dictados por el gobierno de Alberto Fujimori.

Sobre el tema de ratificación de jueces y fiscales, se debe precisar que pese a que el artículo 142º de la Constitución de 1993 declara que «no son revisables en sede judicial las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) en materia electoral, ni las del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) en materia de evaluación y ratificación de jueces», una interpretación sistemática permite concluir que el Tribunal Constitucional tiene competencia para juzgar, mediante el proceso de amparo, cuando se hayan producido violaciones a los derechos fundamentales, sean de naturaleza política (en el caso del JNE) o bien los derivados del proceso de ratificación judicial; en particular la regla a la que tienen que ser sometidos quienes hayan desempeñado el cargo durante siete años, y no antes.

Particularmente ha sido el Consejo Nacional de la Magistratura quien ha objetado este tipo de control constitucional, en base a una lectura textual de la constitución, y desligada por completo, de una interpretación en el contexto de los tratados internacionales sobre derechos humanos.

Naturalmente que el debate académico sobre las resoluciones del Tribunal Constitucional es bueno y constructivo, a la vez que útil y conveniente, tanto para que se conozcan los fundamentos de las mismas, cuanto para, cuando fuera el caso, sea modificada la jurisprudencia, tal como lo previene la propia Ley Orgánica del Tribunal. Después de todo, si bien el Tribunal Constitucional es el supremo intérprete de la Constitución, ésta no puede ser lo que el Tribunal diga que es, sino el fruto de los esfuerzos de lo que Peter Haberle ha denominado «la sociedad abierta a los intérpretes de la Constitución».

En esta tarea, y sobre todo en la de adecuar la legislación al ordenamiento constitucional, el Tribunal Constitucional ha realizado un importante esfuerzo, al punto que en el año 2003 ha expedido más de 4 mil sentencias en procesos de inconstitucionalidad, conflictos de competencia, y acciones de garantías. Se ha superado largamente el total de sentencias dictadas en los años 2000, 2001 y 2002, en gran medida como consecuencia del funcionamiento de dos Salas. Esta cantidad, sin embargo no ha afectado la calidad de las resoluciones.

Los temas abordados en las distintas sentencias expedidas reflejan aspectos de importancia para los justiciables y para la comunidad en su conjunto. Quizá un asunto sea acaso más importante que otro; sin embargo, por la complejidad de algunos y por los alcances socio-políticos de otros, tal vez sea pertinente comentar en forma cronológica algunas de las sentencias que motivaron, con justificación, la preocupación pública.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



VISIÓN

Institución debidamente organizada, eficiente y eficaz que permita el ejercicio en forma oportuna e integral de la justicia Constitucional, con personal altamente capacitado y sensible a las peculiaridades de las controversias sometidas a su conocimiento, así como la promoción de los principios constitucionales en la trascendental función que se le ha encomendado. Que esta institución sea entendida por la sociedad como el supremo intérprete de la Constitución, cuya finalidad y accionar se exprese en la defensa y tutela de los derechos fundamentales y el resguardo del Estado Constitucional de Derecho.

MISIÓN

El Tribunal Constitucional es el órgano de control de la constitucionalidad del país, encargado de promover y tutelar la vigencia efectiva del Estado Constitucional de Derecho y la defensa de los derechos constitucionales, permitiendo que éstos se conviertan en realidades auténticamente gozadas por la población y posibilitando, de esta manera, el fortalecimiento de la legalidad constitucional y del ordenamiento jurídico del país.

MIEMBROS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

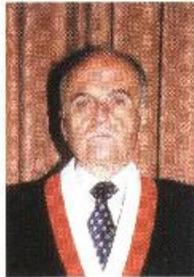




SR. DR. JAVIER ALVA ORLANDINI
Presidente

El Dr. Alva Orlandini ha sido Vicepresidente de la República durante el periodo 1980 a 1985, Presidente del Senado y del Congreso del año 1981 a 1982, Presidente de la Comisión que elaboró el Código Penal (1991), el Código Procesal Penal (1991), el Código de Ejecución Penal (1991), y el Código Procesal Civil (1992), y de más de 300 leyes.

Autor de los siguientes títulos: «Respuesta a la Dictadura», «Ayer, Hoy y Mañana», el «Círculo Vicioso», «Yo Ministro», «Palabra de Honor» y «Sí Juro». Autor de innumerables leyes durante su carrera como parlamentario.



SR. DR. JUAN BAUTISTA BARDELLI LARTIRIGOYEN
Vicepresidente

El Dr. Bardelli Lartirigoyen ha sido Presidente de la Comisión de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Lima los años 1973, 1979 y 1980, Presidente de la Comisión de Comunicados Campesinos del Colegio de Abogados de Lima, en 1981, Vocal del Tribunal Agrario desde 1982 hasta 1992, Presidente del Tribunal Agrario, en el periodo correspondiente a 1989 – 1990. Autor de numerosos artículos periodísticos especializados.



SR. DR. GUILLERMO REY TERRY †
Magistrado

Abogado, graduado en la facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos de Lima con estudios de postgrado en la Universidad de Roma en Italia. Miembro del Jurado Nacional de Elecciones en representación de las Universidades Privadas del Perú. Docente de amplia experiencia, especializado en Derecho Sucesorio y Derecho Romano. Ex Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Particular de San Martín de Porres.

En la Administración Pública se desempeñó como Asesor Jurídico del Despacho Ministerial en el Ministerio de Agricultura. Asesor Jurídico en Asuntos inmobiliarios del Banco de Crédito del Perú y de IATA (Panel de transportadores aéreos).

SR. DR. MANUEL AGUIRRE ROCA †
Magistrado

Se recibió como Licenciado en Letras y Humanidades (B.A.) en la especialidad de Filosofía, en la famosa Universidad de Harvard (Boston, Mass., EE.UU.), en junio de 1948. Se desempeñó como abogado principal del prestigioso Estudio Romero (Lima), ininterrumpidamente, de 1966 hasta octubre de 1982, ocasión en que debió renunciar para asumir el cargo de Magistrado del Tribunal de

Garantías Constitucionales, para el cual fue elegido por el Congreso de la República, el 30 de setiembre de 1982.

Juramenta el cargo de Magistrado (fundador) del Tribunal Constitucional — institución creada por la Constitución de 1993—, el cual desempeñó desde el 23 de junio de 1996 (fecha de su instalación) hasta el 29 de mayo de 1997 (fecha en que fue «destituído» por el Congreso fujimontesinista), y luego, a partir del 17 de diciembre del 2000, fecha en que fue repuesto y desagraviado por la histórica Resolución Legislativa del Congreso, N.º 007-2000-CR, hasta la fecha. Fue elegido Presidente del Tribunal Constitucional el 11 de diciembre del 2000, y asumió el alto cargo al día siguiente (12 de diciembre del 2000), por un periodo de dos años.



DRA. DELIA REVOREDO MARSANO
Magistrada

Abogada, egresada de la Pontificia Universidad Católica del Perú en 1975. Miembro de la Comisión Encargada del Estudio y Revisión del Código Civil Peruano y del Consejo Consultivo del Ministerio de Relaciones Exteriores (1980-1985). Miembro del Grupo Nacional del Perú ante la Corte Permanente de Arbitraje (ONU), (Resolución Suprema del 31 de mayo de 1984). Presidente de la Comisión encargada del Anteproyecto de la Ley General de Arbitraje (Resolución Ministerial N.º 108-87-JUS, del 10 de marzo de 1987). Directora de la Academia de la Magistratura desde 1989 a 1990. Miembro Fundador del Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI).



DR. MAGDIEL GONZALES OJEDA
Magistrado

Se desempeñó como Profesor Principal y titular de la cátedra de Derecho Constitucional y Derechos Humanos, además, fue Decano de la Facultad de Derecho y Coordinador de las Maestrías de Derecho Constitucional y Tutela Jurisdiccional de la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa (UNSA). Es autor de numerosos artículos y publicaciones especializadas. Entre las cuales se puede citar: «El Estado Social de Derecho y el Estado Peruano», en la Revista «Derecho» de la Facultad de Derecho de la UNSA, entre otras.



DR. VÍCTOR GARCÍA TOMA
Magistrado

Es un destacado abogado limeño. Profesor en las Universidades de Lima y Garcilaso de la Vega, así como en la Academia Diplomática. En 1990 se desempeñó como Secretario General de la Presidencia del Consejo de Ministros. Integró la Junta Directiva del Colegio de Abogados de Lima en 1995. Tiene varias publicaciones como: «Constitución y Derecho Judicial», «Análisis Sistemático de la Constitución», entre otras.



FUNCIONARIOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Secretario General:

Dr. Carlos Peláez Camacho

Director General de Administración

Dr. Oscar del Río Gonzáles

Secretario Relator

Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra

Oficina de Imagen Institucional

Period. Carlos Rojas Medina

Gabinete de Asesores

Dr. Adrián Coripuna, Javier
Dr. Alvitez Morales, Aníbal
Dr. Blossier Mazzini, Juan
Dr. Carpio Marcos, Edgar
Dr. Che Piu Alberto
Dr. Cresci Vassallo, Giancarlo
Dr. Cubas Longa, César
Dr. De La Puente Parodi, Jaime
Dr. Dumet Delfín, David
Dra. De Los Rios, Tania
Dra. Fernández Lazo, Nora
Dr. Figueroa Bernardini, Ernesto
Dra. Gasco Valer, María
Dr. Gonzales Delgadillo, Eddie
Dr. Manrique Manrique, José
Dr. Marroquín Lazo, Edwin Jimmy
Dra. Mejía Morales, Natalie
Dr. Meléndez Sáenz, Jorge
Dr. Mendoza Escalante, Sandy Mijail
Dr. Ramos Llanos, Sergio
Dr. Rodríguez Santander, Roger
Dra. Rodríguez Sifuentes, Marlene
Dra. Rosado Torres, Iris
Dr. Sáenz Dávalos, Luis
Dra. Salinas Salas, Patricia
Dra. Valencia Vargas, Areli
Dr. Ytusaca Sandoval, Luis

SENTENCIAS MÁS IMPORTANTES

1. Inconstitucionalidad de la legislación antiterrorista (decretos leyes 25475, 25659, 25708 y 25744)

El 3 de enero del 2003 el TC anuncia públicamente en conferencia de prensa el fallo respecto a la legislación antiterrorista (Expediente N°010-2002-AI) interpuesta por Marcelo Tineo Sulca en representación de 5000 ciudadanos.

Sin duda, la prueba de fuego del actual Tribunal Constitucional, la constituyó la demanda de inconstitucionalidad contra la legislación antiterrorista dictada por el régimen de Fujimori (Exp. N° 0010-2002-AI/TC). Esta fue interpuesta por más de cinco mil ciudadanos, alegando que tales disposiciones legales transgredían la Constitución y los tratados internacionales sobre derechos humanos.

La sentencia dictada en esa materia, tiene 230 fundamentos y es, sin duda, la más extensa que el Tribunal Constitucional haya emitido. Al expedir dicha sentencia, como no de otro modo podía ser, el Tribunal Constitucional debía observar que la validez de los decretos leyes impugnados ya habían sido cuestionados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos de San José de Costa Rica. De modo que no cabía una solución de la controversia de espaldas al sistema interamericano, sino en armonía y conformidad con ella.

La sentencia, del 3 de enero de 2003, aborda diversos aspectos de interés, entre los cuales, resumidamente, se encuentran:

En primer término, la competencia del Tribunal Constitucional para evaluar la constitucionalidad de la legislación pre-constitucional. Dado que la Constitución era posterior en el tiempo a los decretos leyes expedidos durante el Gobierno de Facto de Fujimori, al Tribunal le tocaba resolver si tal legislación se entendía derogada tácitamente (bajo los alcances del principio *lex posterior derogat lex anterior*) o, por el contrario, también correspondía declarar su inconstitucionalidad por la inconstitucionalidad sobreviniente de ella (principio de jerarquía).

Al final, el Tribunal sostuvo que ambos extremos no eran incompatibles entre sí, de modo que si bien los jueces del poder judicial podían entender que se había producido una derogación tácita, el Tribunal era competente para declarar, en abstracto, su inconstitucionalidad.

Otro aspecto significativo de la sentencia, tuvo que ver con la interpretación reductora brindada al tipo penal de terrorismo. Uno de los cuestionamientos que ya se había

formulado por la Corte Interamericana tenía que ver, precisamente, con la infracción del principio de legalidad de dicho tipo penal. El Tribunal, empleando una modalidad de sentencia utilizada en el derecho comparado, denominada «sentencia manipulativa», estableció que en el tipo penal del Decreto Ley N°. 25475 se debía excluir la responsabilidad objetiva, y castigar la responsabilidad subjetiva del agente del delito.

Un tercer aspecto de la sentencia, tiene que ver con la inconstitucionalidad del tipo penal de traición a la patria (excepto el supuesto previsto en el artículo 325º del Código Penal). Dicho tipo penal, que era una reproducción literal del previsto para el delito de terrorismo, sólo tuvo el propósito de juzgar a sus autores ante los tribunales militares. Al analizar su constitucionalidad, el Tribunal sostuvo que era inconstitucional, pues, además de violar el derecho al juez predeterminado por la ley, violaba el principio de legalidad penal, ya que duplicaba un mismo tipo penal, desnaturalizando el bien jurídico protegido por el delito de traición a la patria, regulado en el artículo 325 del Código Penal.



Asimismo, de particular relevancia es el extremo de la sentencia que declara la inconstitucionalidad de las disposiciones de los decretos leyes 25475 y 25880, relativas a la apología del terrorismo. En realidad, dichos tipos penales se habían utilizado, en muchos casos, para silenciar a la prensa, por lo que se consideró que lesionaba el derecho a la información, dejando subsistente el artículo 316º del Código Penal de 1991.

Un aspecto especialmente relevante es el extremo del fallo en torno al derecho al juez natural. A diferencia de lo que había sido la intención de los autores del artículo 173º de la Constitución, e incluso la posición de la doctrina dominante en nuestro país, el Tribunal sostuvo que bajo ningún punto de vista el amparo del citado artículo se podía autorizar el juzgamiento de civiles por tribunales militares. Para ello realizó lo que en la doctrina se considera una interpretación mutativa del referido precepto constitucional, y sostuvo que lo único que autoriza dicha disposición es que, excepcionalmente, a civiles puedan aplicarse las disposiciones del Código de Justicia Militar, en su juzgamiento por los jueces del Poder Judicial.

Tras ese pronunciamiento, se declaró la inconstitucionalidad implícita de todos los procesos penales juzgados ante los tribunales militares.

Entre los derechos fundamentales que recibieron un tratamiento particular, cabe mencionar, a título enunciativo, el derecho de defensa, presunción de inocencia, a un proceso que dure un plazo razonable, a no ser incomunicado, a ser puesto a disposición del Juez sin demora, a la pluralidad de instancias, la revisión de la pena de cadena perpetua, entre otros.

Este último tema era uno de los más polémicos que el Tribunal tenía que analizar. En la referida sentencia, el Tribunal literalmente dispuso: «En definitiva, el establecimiento

de la pena de cadena perpetua sólo es inconstitucional si no se prevén mecanismos temporales de excarcelación, vía los beneficios penitenciarios u otras que tengan por objeto evitar que si en un plazo razonable el legislador no dictase una ley en los términos exhortados, por la sola eficacia de esta sentencia, al cabo de iniciada la ejecución de la condena, los jueces estarán en la obligación de revisar las sentencias condenatorias.» Con ello, dispuso que la legislación sobre la materia fuese adecuado a los lineamientos previstos en el Estatuto de la Corte Penal Internacional y al principio de resocialización del sentenciado.

Finalmente, un tema que no puede pasar desapercibido, y al que posteriormente el Tribunal ha vuelto en otros pronunciamientos, tiene que ver con la aplicación ultraactiva del artículo 307° de la Constitución de 1979 para sancionar a quienes participaron o se beneficiaron con el golpe de Estado del 5 de abril de 1992. En ese sentido, el Tribunal sostuvo que «La referida Carta estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 1993, fecha en la cual fue sustituida por la actual Constitución, conforme a su Décima Sexta Disposición Final y Transitoria. Sin embargo ello no es óbice para que los agentes de los actos de fuerza y los principales funcionarios del Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional no sean pasibles de ser juzgados por los ilícitos penales que hayan perpetrado, sin mengua de que el Congreso de la República pueda decretar, mediante acuerdo aprobado por la mayoría absoluta de sus miembros, la incautación de todos o de parte de los bienes de esas mismas personas y de quienes se hayan enriquecido al amparo de la usurpación para resarcir a la República de los perjuicios que se le hayan causado.»

La sentencia del 3 de enero generó que el Congreso delegara facultades legislativas en el Poder Ejecutivo para que éste expidiera los respectivos decretos legislativos que adaptaran la legislación antiterrorista a la Constitución y a los tratados sobre derechos humanos.

2- Antejucio y Juicio Político: Los vacíos y contradicciones de la Constitución de 1993.

El 03 de diciembre del 2003 el TC establece que se requiere más de la mitad del número de congresistas para acusar constitucionalmente en los casos de antejucios políticos y no menos de dos tercios del número legal de congresistas en los casos de suspensión, inhabilitación o destitución de altos funcionarios del Estado (Exp. N° 0006-2003-AI/TC).

El TC resolvió la acción de inconstitucionalidad interpuesta por 65 Congresistas de la República contra el inciso j) del artículo 89° del Reglamento del Congreso de la República. Aunque los demandantes se referían al caso concreto del ex congresista



don Manuel Lajo Lazo (quien fue suspendido en sus funciones para ser procesado penalmente ante la Corte Suprema de Justicia, conforme a la Resolución N° 018-98-CR, de 2 de julio de 1999, con el voto de 41 de los 84 Congresistas presentes, sosteniendo los accionantes que se requerían 48 votos, sin computar a los integrantes de la Comisión Permanente), el análisis que contiene la sentencia advierte que la Constitución tiene vacíos e incoherencias sobre el tema que deben ser remediados.

Al contestar la demanda de inconstitucionalidad, el apoderado del Congreso de la República manifestó que los demandantes confundían las instituciones de la inmunidad parlamentaria y de la acusación constitucional, las cuales, por su naturaleza, tienen origen y características distintas; que la inmunidad parlamentaria es una prerrogativa que protege a los parlamentarios contra detenciones y procesos judiciales por delitos comunes que puedan tener como consecuencia la privación de su libertad personal, evitando así que, por manipulaciones políticas, se les impida desempeñarse en el ejercicio de sus funciones; y que, en consecuencia, el contenido de la inmunidad parlamentaria es acorde con lo establecido en el artículo 93°, *in fine*, de la Constitución, regulado por el artículo 16° del Reglamento del Congreso.

Por otra parte, se sostenía que el procedimiento de acusación constitucional previsto en el artículo 99° de la Carta Magna, por la supuesta comisión de un delito en el ejercicio de las funciones o de una infracción constitucional, está destinado a procesar una denuncia constitucional ante el Parlamento contra un congresista o cualquier autoridad, la que culmina con la autorización o no por parte del Congreso del procesamiento penal de determinadas altas autoridades o ex autoridades estatales inculpadas, pero, a su vez, posibilita la aplicación de sanciones políticas, entre ellas, la suspensión en la función pública la inhabilitación para el ejercicio de la función pública hasta por 10 años y la destitución de la función; añadiendo que, dado que la Constitución no establece el número necesario de votos para aprobar una acusación constitucional, el Congreso de la República goza de discrecionalidad para establecer la votación necesaria, y que es incorrecto que se pretenda concordar el artículo 16° del Reglamento del Congreso con el artículo 89° de la misma norma, pues ambos regulan situaciones de hecho con características y consecuencias diferentes.

La sentencia advirtió un problema que en los últimos 2 años se ha venido presentando cada vez con mayor frecuencia. Y es que pese a que la demanda contaba con el respaldo de 65 Congresistas, número suficiente para que el tema pueda ser resuelto con una modificación del Reglamento del Congreso, se optó por presentar una demanda de inconstitucionalidad.

El Tribunal recordó «... que en el Estado social y democrático de derecho, la preservación de la constitucionalidad de todo el ordenamiento, no es una tarea que, de manera exclusiva, le compete a este Tribunal, sino que la comparten, *in suo ordine*, todos los poderes públicos». Lo anterior, sin embargo, no impidió que el Tribunal Constitucional no analice el fondo de la controversia, «pues, tal como lo establece expresamente el inciso 4) del artículo 200° de la Constitución, este Colegiado

es competente para controlar la constitucionalidad del Reglamento del Congreso. En efecto, toda diferencia doctrinaria que pudiera existir respecto al lugar que ocupa el Reglamento del Congreso en el sistema de fuentes del derecho, no tiene lugar en el ordenamiento jurídico peruano, ya que la propia Carta Fundamental, en la disposición recién citada, ha establecido que dicha norma tiene rango de ley. Se trata, pues, de una fuente primaria del derecho y, como tal, sólo se somete a la Constitución.»

Con tal propósito, el Tribunal analizó la institución de la acusación constitucional, sosteniendo que es posible advertir de los artículos 99° y 100° de la Norma Fundamental, que el constituyente ha recogido dos procedimientos de acusación constitucional de distinta naturaleza y, por ende, de distintos alcances: el antejuicio político y el juicio político.

Del privilegio del antejuicio político son beneficiarios el Presidente de la República, los Congresistas, los Ministros de Estado, los miembros del Tribunal Constitucional, los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, los Vocales de la Corte Suprema, los Fiscales Supremos, el Defensor del Pueblo y el Contralor General de la República (artículo 99° de la Constitución). En virtud de dicho privilegio, los referidos funcionarios públicos tienen el derecho de no ser procesados penalmente por la jurisdicción ordinaria, si no han sido sometidos previamente a un procedimiento político jurisdiccional, debidamente regulado, ante el Congreso de la República, en el cual el cuerpo legislativo debe haber determinado la verosimilitud de los hechos que son materia de acusación, así como su subsunción en un(os) tipo(s) penal(es) de orden funcional, previa e inequívocamente establecido(s) en la ley.

En ese sentido, en el antejuicio sólo caben formularse acusaciones por las supuestas responsabilidades jurídico-penales (y no políticas) de los funcionarios estatales citados en el artículo 99° de la Constitución, ante los supuestos delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones. Una vez que el Parlamento ha sometido a investigación la denuncia (que puede provenir de su propio seno) y ha determinado la existencia de suficientes elementos de juicio que, desde su perspectiva, configuran la comisión de un delito en el ejercicio de las funciones, actúa como entidad acusadora, dejando sin efecto la prerrogativa funcional del dignatario, suspendiéndolo en el ejercicio de sus funciones, y poniéndolo a disposición de la jurisdicción penal.

De esta forma, en los casos de antejuicio, las funciones del Congreso pueden ser, en cierta medida, asimiladas a las del Ministerio Público (porque acusa), e incluso a las del juez instructor (porque previamente investiga), pero nunca a las del juez decisor (porque nunca sanciona). Y es que la facultad de aplicar sanciones sobre la base de argumentos jurídico-penales, es exclusiva del Poder Judicial.

En síntesis, el Tribunal sostuvo que el antejuicio es una prerrogativa funcional de la que gozan determinados funcionarios, con el propósito de que no puedan ser procesados ante la judicatura penal por los delitos cometidos en el ejercicio de sus

funciones, sin que medie un procedimiento con las debidas garantías procesales ante el Congreso de la República y la consecuente acusación del propio Legislativo.



El procedimiento de acusación constitucional contra los funcionarios enumerados en el artículo 99° de la Constitución, por los supuestos delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones (antejuicio), se encuentra regulado en el artículo 89° del Reglamento del Congreso. Queda ello meridianamente claro, cuando dicho artículo, *ab initio*, establece que «[...] mediante el procedimiento de acusación constitucional se realiza el antejuicio político, al que tienen derecho los altos funcionarios del Estado comprendidos en el artículo 99° de la Constitución Política. [...]» (el subrayado es nuestro).

Los Congresistas gozan también de la inmunidad parlamentaria prevista en el último párrafo del artículo 93° de la Constitución y cuyo procedimiento de levantamiento se encuentra regulado en el artículo 16° del Reglamento del Congreso. Se trata de una garantía procesal penal de carácter político de la que son titulares los cuerpos legislativos de un Estado en favor de sus miembros, de forma tal que estos no puedan ser detenidos ni procesados penalmente, sin la aprobación previa del Parlamento. Su objeto es prevenir aquellas detenciones o procesos penales que, sobre bases estrictamente políticas, pretendan perturbar el debido funcionamiento del Congreso o alterar su conformación.

Una vez determinada la ausencia de toda motivación política en la acusación, el Congreso tiene el deber de levantar la inmunidad al imputado. El Tribunal recordó que el constituyente ha extendido la garantía de la inmunidad parlamentaria al Defensor del Pueblo (artículo 161°) y a los miembros del Tribunal Constitucional (artículo 201°).

De esta manera, el Tribunal Constitucional consideró que entre la prerrogativa funcional del antejuicio político y la inmunidad parlamentaria pueden establecerse diferencias de orden formal y material. Las primeras señalan que mientras todos los funcionarios que gozan de inmunidad (artículo 93°, 161° y 201° de la Constitución), tienen, a su vez, la prerrogativa de antejuicio (artículo 99°), no todos los que son titulares de ésta, lo son de la inmunidad. Por otra parte, mientras la inmunidad parlamentaria tiene vigencia desde que se es elegido en el cargo hasta un mes después de haber cesado (artículo 93°), la prerrogativa funcional de antejuicio permanece vigente hasta 5 años después de haber cesado en el cargo (artículo 99°).

Desde una perspectiva material, a diferencia de lo que ocurre con el privilegio del antejuicio político, en el procedimiento para el levantamiento de la inmunidad parlamentaria, el Congreso no asume un rol acusatorio, sino estrictamente verificador

de la ausencia de contenido político en la acusación. En estos casos, el Parlamento no pretende acreditar la responsabilidad penal del recurrente, sino, tan sólo, descartar los móviles políticos que pudieran encontrarse encubiertos en una denuncia de «mera apariencia penal».

Por ello, se consideró que desde un análisis lógico es posible deducir que la garantía de la inmunidad parlamentaria opera sólo respecto de delitos comunes, puesto que en el caso de los delitos funcionales, sin importar de quién haya provenido la denuncia, y aun cuando haya sido tramitada, en un inicio, con arreglo al segundo y tercer párrafo del artículo 16° del Reglamento, el Congreso deberá iniciar la investigación correspondiente conforme al artículo 89° del Reglamento, con el propósito de determinar si hay o no lugar a la formación de la causa, y, consecuentemente, si corresponde o no levantar la prerrogativa del congresista, concebida a estos efectos, ya no como la inmunidad a que hace alusión el artículo 93° de la Constitución, sino según el contexto del privilegio de antejuicio al que alude el artículo 99° constitucional. De igual manera, si el Congreso advirtiera que la materia sobre la que versa la denuncia sólo puede ser subsumida en la configuración de un delito común, aun cuando en un inicio el procedimiento haya sido tramitado como si se tratase de una acusación constitucional, debe limitarse a levantar la prerrogativa funcional sin formular acusación alguna, pues los casos de delitos comunes no se encuentran contemplados en el artículo 99° de la Constitución.

Sin embargo, independientemente de las distancias existentes en la configuración propia de cada institución, en lo que atañe al privilegio funcional de los altos dignatarios del Estado, tanto el procedimiento regulado en el artículo 16° del Reglamento del Congreso (levantamiento de la inmunidad parlamentaria) como el regulado en el artículo 89° de la misma norma (antejuicio político), tienen un objeto sustancialmente análogo; a saber, la proscripción de ser procesados penalmente sin haber sido previamente despojados de la prerrogativa funcional en un procedimiento seguido en el seno del Legislativo.

No obstante esto, mientras que para el levantamiento de la inmunidad parlamentaria se exige expresamente la votación conforme de la mitad más uno del número legal de congresistas (último párrafo del artículo 16° del Reglamento), en el inciso j) del artículo 89° no se hace mención expresa de cuál es el número de votos necesarios para el levantamiento de la prerrogativa funcional que supone el derecho a un antejuicio político.

En efecto, el mencionado inciso se limita a establecer: «Luego de la sustentación del informe y la formulación de la acusación constitucional por la Subcomisión Acusadora y el debate, el Pleno del Congreso vota, pronunciándose en el sentido de si hay o no lugar a la formación de causa a consecuencia de la acusación. En el primer caso, queda el acusado en suspenso en el ejercicio de sus funciones y sujeto a juicio según ley, sin perjuicio de lo señalado en el primer párrafo del artículo 100° de la Constitución Política. En el segundo caso, el expediente se archiva [...]».

Frente a la tesis sostenida por los demandantes «que el Congreso de la República goza de la discrecionalidad para establecer la votación, que es una de las reglas de un procedimiento de carácter político como la acusación constitucional, a través de su propio Reglamento, debido a que la Constitución no establece nada al respecto.» (sic), el Tribunal destacó en su sentencia de 10 de diciembre de 2003, que los «silencios» constitucionales no pueden ser interpretados como tácitas concesiones al legislador, a efecto de que expida regulaciones desvinculadas de la Norma Fundamental. Allí donde las «normas regla» previstas en la Constitución omiten precisiones, la Ley o, en su caso, el Reglamento del Congreso, deben estipularlas, pero siempre en vinculación directa a las «normas principio» contenidas en la propia Norma Fundamental.

Este criterio, aplicado al caso que nos ocupa, equivale a decir que el hecho de que el artículo 99° de la Constitución no precise cuál es el número mínimo de votos congresales necesarios para acusar constitucionalmente a los funcionarios públicos enumerados en la disposición, no implica que la regulación legal de la institución de la acusación constitucional pueda expedirse al margen del principio de razonabilidad, expresamente previsto en el artículo 200° de la Constitución y proyectado hacia todo el ordenamiento jurídico.

El principio de razonabilidad implica encontrar justificación lógica en los hechos, conductas y circunstancias que motivan todo acto discrecional de los poderes públicos. Este principio adquiere mayor relevancia en el caso de aquellos supuestos referidos a restringir derechos o, para fines del caso, despojar de las prerrogativas que actúan como garantías funcionales para determinados funcionarios públicos.



En tal sentido, el Tribunal Constitucional consideró que el inciso j) del artículo 89°, vulnera el principio de razonabilidad, puesto que, a diferencia del procedimiento aplicable al levantamiento de la inmunidad parlamentaria, regulado en el artículo 16° del Reglamento del Congreso, no establece el requisito de la mitad más uno del número legal de miembros del Congreso para levantar la prerrogativa funcional a que da lugar el antejuicio político, no obstante que, en lo que atañe al levantamiento del privilegio de los funcionarios estatales, tiene un objeto sustancialmente análogo.

De lo expresado se deduce que la omisión en la que incurre el inciso j) del artículo 89° del Reglamento parlamentario (haber dejado de prever el requisito de la mitad más uno del número legal de miembros del Congreso para levantar la prerrogativa funcional que supone el derecho a un antejuicio político) resulta atentatoria del principio de razonabilidad y, en tal medida, inconstitucional. Siendo así, el Tribunal consideró que la disposición puede adecuarse al parámetro de control constitucional, a través de una sentencia interpretativa «integrativa».

En efecto, si bien la norma omitida no es posible extraerla de los sentidos interpretativos de la propia disposición impugnada, sí es posible encontrarla en otra

disposición del Reglamento que regula una materia sustancialmente análoga. Se trata, desde luego, del artículo 16°. En estricto, nos encontramos propiamente «ante una «laguna técnica», colmable, como todas, a través de una concreción jurisprudencial de los «conceptos indeterminados», [...] concreción que se realizará a través de una [...] «sentencia integrativa».

El TC recurrió, pues, a una sentencia integrativa del ordenamiento, también denominada sentencia a «rima obbligatoria» en la doctrina italiana, y, en ese sentido, consideró que debe interpretarse que el número mínimo de votos necesarios para aprobar una acusación constitucional por la presunta comisión de delitos cometidos en el ejercicio de las funciones contra los funcionarios enumerados en el artículo 99° de la Constitución, es aquél al que se refiere el último párrafo del artículo 16° del Reglamento del Congreso, es decir, la mitad más uno de su número legal de miembros. Tal es la interpretación que debe darse al inciso j) del artículo 89° del Reglamento del Congreso, a fin de evitar aplicaciones irrazonables. Aunque en estos casos, considerando que el Congreso declara ha lugar a la formación de causa, sin participación de la Comisión Permanente, la votación favorable deberá ser la mitad más uno del Congreso, sin participación de la referida Comisión.

Tal como lo establece el artículo 117° de la Constitución, el Presidente de la República sólo puede ser acusado por el delito de traición a la patria; impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; disolver el Congreso, salvo en los casos previstos en el artículo 134° de la Constitución, o impedir su reunión o funcionamiento, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral. Para que proceda la acusación constitucional por la supuesta comisión de dichos delitos, como se ha manifestado, se requerirá la votación favorable de la mitad más uno del número miembros del Congreso, sin participación de la Comisión Permanente.

Por otra parte, se discutió los alcances del inciso j) del artículo 89° del Reglamento del Congreso y su relación con el artículo 100° de la Constitución, que faculta al Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, para imponer al funcionario público las sanciones de suspensión, destitución y/o inhabilitación hasta por 10 años para ejercer cualquier función pública.

Sobre el particular, el Tribunal se interrogó: ¿Acaso el Congreso puede imponer sanciones por delitos que no han sido declarados por el Poder Judicial? Sostuvo el Tribunal que la respuesta era negativa, porque si así fuera se quebraría no solo el principio de separación de poderes sobre el que se sustenta todo Estado democrático de derecho (artículo 43° de la Constitución), sino también el principio de presunción de inocencia (párrafo e, inciso 24) de su artículo 2°). Es por ello que el Tribunal Constitucional sostuvo que la referida frase del inciso j) del artículo 89° del Reglamento del Congreso, debería ser interpretada como aquella potestad sancionadora de la que es titular el Congreso, para imponer las sanciones previstas en el primer párrafo del artículo 100° de la Constitución, por los delitos cometidos en el ejercicio de sus

funciones por los funcionarios enumerados en el artículo 99º de la Constitución, siempre que dichos delitos hayan sido previamente declarados como tales en una sentencia firme expedida por el Poder Judicial, quedando proscrita toda interpretación contraria.



Así pues, a los casos de delitos cometidos por funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, le son aplicables tanto una sanción penal por parte del Poder Judicial –la que, incluso, según lo establecido en el inciso 3) del artículo 31º del Código Penal, concordante con el artículo 36º del mismo cuerpo de leyes, puede comprender la inhabilitación– como una sanción política (las previstas en el primer párrafo del artículo 100º de la Constitución), toda vez que existe un fundamento distinto en sus respectivas imposiciones; a saber, en el primer caso, la protección del bien jurídico de que se trate, y, en el segundo, la protección del Estado mismo. Quede claro, sin embargo, 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 y, por este mismo motivo, sería irrazonable exigir en estos casos una votación calificada, bastando una mayoría simple para aplicar las sanciones previstas en el primer párrafo del artículo 100º de la Constitución.

Por otra parte, el TC consideró que no existen criterios razonables que permitan concluir que la prerrogativa del antejuicio deba dar lugar a algún grado de interferencia con la independencia y autonomía de los poderes públicos encargados, por antonomasia, de la persecución e investigación del delito. Por ello, observó con preocupación lo expuesto en el tercer y quinto párrafo del artículo 100º de la Constitución. El primer párrafo establece: «En caso de resolución acusatoria de contenido penal, el Fiscal de la Nación formula denuncia ante la Corte Suprema en el plazo de cinco días. El Vocal Supremo Penal abre la instrucción correspondiente». Por su parte, el tercero prevé: «Los términos de la denuncia fiscal y del auto apertorio de instrucción no pueden exceder ni reducir los términos de la acusación del Congreso».

El TC consideró que las referidas disposiciones son contrarias al aludido principio fundamental sobre los que se sustenta el Estado democrático de derecho: la separación de poderes. Si bien dicho principio no puede negar la mutua colaboración y fiscalización entre los poderes públicos, impone la ausencia de toda injerencia en las funciones esenciales y especializadas que competen a cada una de las instituciones que diagraman la organización del Estado.

