



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0011-2003-AI/TC
LIMA
FISCAL DE LA NACIÓN

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 7 días del mes de noviembre de 2003, reunido el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores magistrados Alva Orlandini, Presidente; Bardelli Lartirigoyen, Vicepresidente; Aguirre Roca, Revoredo Marsano, Gonzales Ojeda y García Toma, pronuncia la siguiente sentencia con el voto singular del magistrado Bardelli Lartirigoyen.

ASUNTO

Acción de inconstitucionalidad interpuesta por la Fiscal de la Nación, doña Nelly Calderón Navarro, contra la segunda parte del inciso f) del artículo 15º y la Sexta Disposición Final de la Ley N.º 27785, Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

ANTECEDENTES

Con fecha 4 de agosto de 2003, se interpone la presente acción de inconstitucionalidad contra la segunda parte del inciso f) del artículo 15º y la Sexta Disposición Final de la Ley N.º 27785, Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República. A juicio de la demandante, el inciso f) del artículo 15º de la Ley impugnada es inconstitucional, pues afecta la autonomía del Ministerio Público. Alega que dicha disposición crea un "caos jurídico y duplicidad de funciones", pues si el Ministerio Público decidiera intervenir en una acción de control a cargo de la Contraloría General de la República, ya no podría intervenir posteriormente, dificultándose el ejercicio de su atribución constitucional de investigar los delitos y su condición de titular de la acción penal.

Aduce que la Sexta Disposición Final de la Ley afecta la autonomía e independencia del Ministerio Público, pues le ordena asignar una Fiscalía Provincial ad hoc para el control gubernamental que estará a cargo de la Contraloría General de la República. Considera que es potestad exclusiva del Ministerio Público la creación o supresión de fiscalías especializadas, y que los poderes Legislativo y Ejecutivo carecen de facultades para intervenir en la actividad del Ministerio Público.

El apoderado del Congreso de la República contesta la demanda y solicita que se la declare infundada, pues, a su juicio, la demandante ha efectuado una interpretación errada de las normas impugnadas, llegando a la equivocada conclusión de que son



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inconstitucionales. Sostiene que si bien el Ministerio Público goza de autonomía, ésta no significa autarquía funcional, de modo que el legislador “(...) en ejercicio de sus atribuciones, y haciendo uso del medio idóneo para ello, ha considerado que el Ministerio Público coopere de manera oportuna y eficaz con la labor de control que ejerce la Contraloría General”. Alega, asimismo, que la participación del Ministerio Público en el sistema nacional de control “(...) no es en calidad de ente subordinado, sino más bien como coadyuvante de la labor general de control, entendida en un sentido amplio y dentro de un esquema destinado a proveer eficiencia en la investigación de determinados delitos cometidos en agravio del Estado, manteniendo plenamente el fiscal la titularidad de la acción penal y demás atribuciones del Ministerio Público”.

Por otro lado, refiere que las disposiciones impugnadas “(...) no limitan las atribuciones del Ministerio Público, ya que dicho órgano es quien conduce, desde el inicio, la investigación del delito, aun cuando actúe paralelamente con una acción de control en ejecución, de acuerdo con las atribuciones que la Constitución Política y su Ley Orgánica le han asignado”. A su juicio, con dichas disposiciones se brinda “sustento normativo para que el propio Ministerio Público, a través de los mecanismos que estime pertinentes, y siempre dentro de la autonomía e independencia que su propia Ley Orgánica regula, cree una Fiscalía Provincial Ad Hoc que permita cooperar con el control gubernamental”.

Finalmente, alega que no es exacto que se vulnere la autonomía del Ministerio Público, dado que “El Congreso de la República es el Poder del Estado competente para dictar la Ley Orgánica del Ministerio Público, así como para modificarla o derogarla mediante otra ley orgánica. En este sentido, es precisamente mediante una ley orgánica que se ha establecido la coordinación de instituciones autónomas como la Contraloría General de la República y el Ministerio Público”.

Realizada la vista en audiencia pública, la causa quedó expedita para la emisión de la sentencia.

FUNDAMENTOS

§1. Petitorio

1. Se ha interpuesto acción de inconstitucionalidad contra la segunda parte del inciso f) del artículo 15° y la Sexta Disposición Final de la Ley N.° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

El inciso f) del artículo 15° de la Ley N.° 27785, declara que:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“(…) En el caso de que los informes generados de una acción de control cuenten con la participación del Ministerio Público y/o la Policía Nacional, no corresponderá abrir investigación policial o indagatoria previa, así como solicitar u ordenar de oficio la actuación de pericias contables”.

En tanto que la Sexta Disposición Final de la misma Ley expresa que:

“La Policía Nacional asignará personal a fin de conformar la Policía Adscrita a la Contraloría General, y el Ministerio Público asignará una Fiscalía Provincial Ad Hoc, para que, en forma conjunta, participen coadyuvando al mejor cumplimiento del control gubernamental.

Asimismo, cualquier entidad sujeta a control por el Sistema deberá prestar la ayuda requerida por la Contraloría General, bajo responsabilidad del Titular”.

§2. Inciso f) del artículo 15° de la Ley N.° 27785

2. A juicio de la demandante, el inciso f) del artículo 15° de la Ley N.° 27785 es inconstitucional porque establece que “(…) no corresponderá iniciar investigación sobre presunta comisión de delito en los casos en donde se haya emitido informe derivado de acciones de control donde haya intervenido el Ministerio Público” (por lo que) “la denuncia que se formule, dejaría de ser prueba constituida”. Considera que dicha disposición “(…) bajo el criterio que el Ministerio Público ya ha intervenido, impid(e) que éste realice sus investigaciones, de conformidad con las atribuciones que le confiere nuestra Carta Magna, una vez que se formule la denuncia (…)”, lo que lesionaría la autonomía que la Constitución reconoce al Ministerio Público.
3. El Tribunal Constitucional no comparte dicho criterio. En efecto, la expresión “no corresponderá abrir investigación policial o indagatoria previa, así como solicitar u ordenar de oficio la actuación de pericias contables” –“en el caso de que los informes generados de una acción de control cuenten con la participación del Ministerio Público y/o la Policía Nacional”-, es un mandato legal que debe entenderse como circunscrito al ejercicio de las atribuciones de los órganos que forman parte del Sistema Nacional de Control.

Es decir, la interpretación que se efectúe de la segunda parte del inciso f) del artículo 15° de la Ley N.° 27785 no puede realizarse de manera asistemática, aislada o descontextualizada, sino dentro del sentido del conjunto en el que la disposición está



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

inserta. Así, si mediante dicha disposición se regula una de las atribuciones del Sistema Nacional de Control, cuyo ámbito de actuación sólo “comprende todas las actividades y acciones en los campos administrativo, presupuestal, operativo y financiero de las entidades y alcanza al personal que presta servicios en ellas [art. 12° de la Ley N.° 27785]”, no es pertinente extraer de allí un sentido interpretativo que trascienda ese ámbito de actuación.

De modo que/cuando el dispositivo impugnado establece que “(…) En el caso de que los informes generados de una acción de control cuenten con la participación del Ministerio Público y/o la Policía Nacional, no corresponderá abrir investigación policial o indagatoria previa, así como solicitar u ordenar de oficio la actuación de pericias contables”, no puede ni debe entenderse como que aquella presencia [la del Ministerio Público o la de la Policía Nacional, o ambas conjuntamente], impedirá posteriormente que el Ministerio Público profundice o realice nuevas investigaciones, y menos, por supuesto, que ejerza la titularidad de la acción penal.

La restricción impugnada, de la cual se aduce que es violatoria de la autonomía del Ministerio Público, no tiene como propósito obstruir el ejercicio de las atribuciones de este último órgano constitucional, sino, como antes se ha dicho, regular el ejercicio de las atribuciones de los órganos que forman parte del Sistema Nacional de Control.

Tampoco dicha disposición limita la atribución del Ministerio Público para iniciar las investigaciones de oficio que pudieran corresponder. La participación del Ministerio Público, a través de su Fiscalía ad hoc, a la que se refiere la otra disposición impugnada, debe entenderse como coadyuvante para el mejor control de la administración pública. Y ello con absoluta independencia de que, advertida la comisión de un eventual ilícito penal, la investigación y titularidad de la acción penal corresponda –como es, y debe ser, por otra parte– al Ministerio Público, conforme se expresa en el inciso 4) del artículo 159° de la Constitución.

Por estas razones, el Tribunal Constitucional considera que debe desestimarse este extremo de la pretensión.

§3. Sexta Disposición Final de la Ley N.° 27785

4. Aunque se ha demandado, *in toto*, la inconstitucionalidad de la Sexta Disposición Final de la misma Ley N.° 27785, de una lectura de las objeciones respectivas se desprende que la impugnación sólo alcanza a una parte de dicha disposición; en concreto, a la que establece que “(…) el Ministerio Público asignará una Fiscalía Ad Hoc, para que en forma conjunta participe coadyuvando al mejor cumplimiento del control gubernamental”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. A juicio de la demandante, esta fracción dispositiva es inconstitucional porque, con tal asignación, el control gubernamental quedaría, exclusiva y excluyentemente, a cargo de la Contraloría General de la República. Y agrega que con ella, “(...) se pretende incorporar... una Fiscalía Provincial a cargo de la Contraloría General de la República para que participe en sus acciones de control...”, lo que “atenta contra la autonomía e independencia del Ministerio Público, puesto que es potestad exclusiva determinar la creación o supresión de fiscalías especializadas”.
6. El Tribunal Constitucional no comparte los criterios argüidos en la demanda. En primer lugar, cuando se establece que “el Ministerio Público asignará una Fiscalía Provincial ad hoc para que en forma conjunta participen coadyuvando el mejor cumplimiento del control gubernamental”, no se está “incorporando” una Fiscalía Provincial, como una dependencia orgánica, a la Contraloría General de la República. El verbo “asignar”, en la acepción utilizada por el legislador, y a criterio interpretativo de este Colegiado, significa que el Ministerio Público designará, fijará y, en su caso, nombrará una Fiscalía ad hoc, para que la labor del control gubernamental se optimice.

Precisamente porque se encarga al Ministerio Público la designación o fijación de esa Fiscalía ad hoc, ésta, orgánica y funcionalmente, es y debe considerarse como parte del órgano constitucional denominado Ministerio Público.

7. En segundo lugar, como se ha sostenido en la contestación de la demanda, si el Poder Legislativo es competente para dictar la ley orgánica que regula la estructura y el funcionamiento del Ministerio Público (artículo 106° de la Constitución), es claro que también puede disponer la creación, en el seno del Ministerio Público, de una Fiscalía Especializada en el control gubernamental, sin que por ello se afecte la garantía institucional de la autonomía de dicho órgano constitucional.

Finalmente, el Tribunal Constitucional tampoco considera que la creación de una Fiscalía ad hoc para que participe en las labores de control gubernamental termine “despojando” al Ministerio Público “de su atribución de titular de la acción penal”. Ello porque no es el Ministerio Público, en cuanto órgano constitucional, el que resultaría afectado en el ejercicio de la titularidad de la acción penal, dado que la atribución señalada a esta Fiscalía ad hoc, es una adicional a la que se tiene establecida en la Ley Orgánica del Ministerio Público. De modo que la participación coadyuvante de la Fiscalía ad hoc en la labor de control gubernamental no le impedirá ejercer la titularidad de la acción penal. A juicio de este Colegiado, la disposición impugnada no importa una eventual cercenación de esta atribución constitucionalmente garantizada del Ministerio Público (art. 159°, inciso 5), sino que constituye, antes bien, una participación conjunta destinada a optimizar el control de la actividad gubernamental. Así, en los casos en los



114

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que las labores de control detecten la comisión de un ilícito penal, queda en cabeza del Ministerio Público ejercer la acción penal, como antes se ha dicho.

Por tanto, este extremo de la pretensión también debe desestimarse.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, en uso de las atribuciones que le confieren la Constitución Política del Perú y su Ley Orgánica,

FALLA

Declarando **INFUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra el artículo 15°, inciso f), y la Sexta Disposición Final de la Ley N.º 27785. Dispone la notificación a las partes, su publicación en el diario oficial *El Peruano* y el archivamiento de los actuados.

SS.

ALVA ORLANDINI

**AGUIRRE ROCA
REVOREDO MARSANO
GONZALES OJEDA
GARCÍA TOMA**

Lo que certifico:


Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra
SECRETARIO RELATOR (e)



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

117

EXP. N.º 0011-2003-AI/TC
LIMA
NELLY CALDERÓN NAVARRO

**VOTO SINGULAR DEL SEÑOR MAGISTRADO DR. JUAN BAUTISTA
BARDELLI LARTIRIGOYEN**

No comparto, respetuosamente, los fundamentos esgrimidos en la sentencia de autos por mis honorables colegas en mayoría, pues considero que la demanda debe ser estimada, por ello formulo este voto singular aduciendo las razones siguientes:

1. La accionante interpone acción de inconstitucionalidad contra la segunda parte del inciso f) del artículo 15º de la Ley N° 27785, Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, y su Sexta Disposición Final, alegando que ellas contravienen la autonomía del Ministerio Público y sus prerrogativas, concedidas y consagradas en la Constitución.
2. En efecto, las normas cuestionadas vulneran los artículos 158º y 159º, incisos 1), 4) y 5), de la Constitución Política del Perú, que concedan al Ministerio Público autonomía sin restricción alguna, es decir, independencia interna y externa en el ejercicio de la función fiscal, estableciendo que esta es ejercida por los Fiscales de manera independiente, según su propio criterio y en la forma que estimen más arreglada a los fines de la institución (artículo 5º del Decreto Legislativo N° 052, Ley Orgánica del Ministerio Público).
3. De otro lado, la Sexta Disposición Final precisa “[...] que el Ministerio Público asigne una Fiscalía Provincial *Ad hoc* para el control gubernamental”, lo que significa que se pretende incorporar, vía asignación, una Fiscalía Provincial a cargo de la Contraloría para que participe en sus acciones de control, contraviniendo la potestad exclusiva del Ministerio Público de determinar la creación o supresión de Fiscalías Especializadas.
4. La segunda parte del inciso f) del artículo 15º de la Ley 27785 dispone “[...] que no corresponderá iniciar investigación sobre presunta comisión de delito en los casos en que se haya emitido informe derivado de acciones de control donde haya participado el Ministerio Público”. Conforme a ello: a) se limita la atribución constitucional del Ministerio Público de iniciar investigaciones de oficio; b) se impide su intervención en casos de comisión de delito cuando haya emitido informe derivado de acciones de



118

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

control con participación de la Fiscalía Provincial *ad hoc*, razón por la cual la denuncia que se formule dejaría de ser prueba preconstituida, y c) bajo el criterio de que la Fiscalía *ad hoc* ya participó, se impide al Ministerio Público que realice sus investigaciones conforme a las atribuciones que le confiere la Constitución, una vez que se formule la denuncia.

5. Es importante destacar que la emplazada está de acuerdo con la inconstitucionalidad que se plantea –según se desprende de la página 39 del escrito de contestación –, pero considera que puede haber una interpretación constitucional a través de una sentencia interpretativa que establezca el correcto sentido constitucional de las normas en cuestión.
6. Por consiguiente,, las normas cuestionadas deben ser expulsadas del ordenamiento legal por su manifiesta inconstitucionalidad, más aún si el Ministerio Público no está sometido y menos aún tiene relación de dependencia con ninguno de los poderes del Estado, por lo que no cabe que éstos controlen, dirijan, interfieran o intervengan en su actividad, como lo hacen las normas que se cuestionan en esta demanda. Al Ministerio Público no sólo se lo subordina al disponerse la creación de una Fiscalía *ad hoc*, sino también se lo relega al extremo de considerarlo una entidad coadyuvante, despojándolo de su atribución constitucional de titular de la acción penal.

Por los fundamentos expuestos , mi voto es por que se declare **FUNDADA** la demanda y, en consecuencia, inconstitucionales la segunda parte del inciso f) del artículo 15° de la Ley N° 27785, Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, y su Sexta Disposición Final.

SR.

BARDELLI LARTIRIGOYEN

Lo que *certifico*:

Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra
SECRETARIO RELATOR (e)