

El juicio político en la Constitución peruana

OMAR CAIRO ROLDÁN*

Resumen

Trata acerca de la incorporación del juicio político al ordenamiento constitucional peruano vigente, el desarrollo jurisprudencial de esta institución y su empleo en la práctica parlamentaria. Luego de examinar el origen y el significado del juicio político, el autor precisa la distinción entre este procedimiento parlamentario y el antejuicio, y sostiene que esta diferencia ha sido conocida en la historia constitucional peruana desde el siglo XIX.

Palabras clave: Antejuicio. *Impeachment*. Juicio político. Parlamento. Proceso constituyente. Procedimiento. Responsabilidad constitucional. Responsabilidad penal. Responsabilidad política.

Sumilla

1. Introducción
2. Los orígenes del juicio político
 - 2.1. El *impeachment* en Inglaterra
 - 2.2. El *impeachment* en Estados Unidos de Norteamérica
3. El antejuicio en las Constituciones peruanas (desde 1823 hasta 1979)
4. El juicio político en la Constitución de 1993
 - 4.1. La regulación del antejuicio y del juicio político en la Constitución de 1993
 - 4.2. El proceso constituyente de 1993 y el juicio político
 - 4.3. El juicio político en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional
 - 4.4. El juicio político en la práctica parlamentaria nacional

* Magíster en Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesor de la Maestría en Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesor Ordinario Asociado de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Miembro de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional. Miembro del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal. Miembro del Comité Consultivo de la *Revista Gaceta Constitucional*. Socio del Estudio Monroy Abogados.

1. Introducción

La Constitución de 1993 es el primer ordenamiento constitucional peruano que regula el juicio político. Este procedimiento parlamentario, dirigido a hacer efectiva la responsabilidad constitucional de determinados altos funcionarios, se distingue del antejuicio, institución que permite al Congreso habilitar el procesamiento penal de los mismos funcionarios ante el Poder Judicial. En el presente trabajo revisaremos los orígenes del juicio político en el Derecho Constitucional comparado, su trayectoria en el constitucionalismo nacional y su utilización en el marco de la Constitución actualmente vigente.

2. Los orígenes del juicio político

2.1. El *impeachment* en Inglaterra

El juicio político es un procedimiento parlamentario mediante el cual el órgano legislativo puede imponer sanciones a determinados funcionarios, cuando considera que estos han incurrido en conductas jurídicamente reprochables. Surgió en Inglaterra en 1376 con el nombre de *impeachment* y, posteriormente, fue acogido por el ordenamiento constitucional de Estados Unidos de Norteamérica con la misma denominación. Según explica Domingo García Belaunde¹, en América Latina esta institución recibió el nombre de juicio político debido a que la obra de Joseph Story acerca de la Constitución estadounidense fue traducida al castellano en forma casi simultánea en Argentina (1860) y en México (1879) y, en ambos casos, los traductores al ver la palabra *impeachment* la tradujeron como juicio político.

Para comprender el significado del *impeachment* es necesario tener presente que, cuando surgió, el Parlamento era considerado como un Tribunal de Justicia. Sir Ivor Jennings² (advirtió la necesidad de recordar «que el Parlamento es la *High Court of Parliament* (Supremo Tribunal del Parlamento; la designación oficial del Parlamento), una forma de manifestarse la *curia regis*, el tribunal feudal del monarca». Esta condición del Parlamento era parte de la vida política efectiva de los ingleses durante la edad media y, según Nicola Matteucci³, se mantuvo a pesar de las transformaciones producidas durante el siglo XVI, las cuales incluyeron la creación de importantes tribunales como la *Star Chamber* (Cámara Estrellada), el *Court of Requests* y la *High Comision* (Alta Comisión):

¹ GARCÍA BELAUNDE, Domingo. ¿Antejuicio, acusación constitucional, juicio político? *Revista Jurídica del Perú*, 55 (2004), p. 81. Lima: Editorial Normas Legales.

² JENNINGS, Ivor. *El régimen político de la Gran Bretaña*. Madrid: Tecnos, 1962, p. 21.

³ MATTEUCCI, Nicola. *Organización del poder y libertad. Historia del constitucionalismo moderno*. Madrid: Trotta, 1998, p. 80.

A pesar de todas estas transformaciones, permanecía firme el espíritu del *King in Parliament*, según el cual la manifestación más alta del poder del rey se daba cuando se sentaba en su Parlamento en Westminster. [...].

El Parlamento todavía era entendido como «Tribunal Supremo», como la última instancia en el ámbito de la *iurisdictio*, con funciones judiciales y declarativas del derecho; y, si el rey promulgaba una ley (estatuto o *act*), a menudo era en respuesta a una humilde petición del Parlamento. La función legislativa de creación y no de declaración de derecho se había iniciado, aunque no se fuera consciente de ello; mientras tanto, la función judicial tendía a serle sustraída por los diversos tribunales, sobre todo por los de equidad. Por otro lado, el peso del *common law*, de un derecho que era producido por la jurisprudencia de los tribunales, no por un poder legislativo, y que evoluciona lentamente dado que el juez debía adaptar los precedentes al caso concreto, seguía siendo incontestado. [...] ⁴.

El surgimiento del *impeachment* se produjo en 1376 en Inglaterra, durante el reinado de Eduardo III (1327-1377). Mediante este procedimiento la Cámara de los Comunes acusaba ante la Cámara de los Lores a «cualquier súbdito inglés» ⁵ por haber cometido «traición o felonía» ⁶. Si la acusación recaía en un funcionario del reino y este era declarado culpable, los Lores le removían del cargo y le imponían la sanción penal correspondiente. Acerca de esta competencia de la Cámara de los Lores, que le permitía sancionar penalmente, Francisco Eguiguren ⁷ explica lo siguiente:

La aceptación de que la Cámara de los Lores conozca sobre este tipo de proceso responde a que dicha Cámara desde siempre tuvo también funciones judiciales. Era considerada como Tribunal de Apelaciones de los tres tribunales de Westminster, Escocia e Irlanda, y del Tribunal de la Cancillería. Asimismo, se encargaba de los juicios contra sus propios miembros, pares del reino, esposas, reina y príncipe consortes, por lo cual no hubo mayor objeción ante que la Cámara de los Lores fuera el tribunal competente para juzgar a los altos funcionarios del reino que cometieran actos criminales susceptibles de *impeachment*.

Una institución distinta del *impeachment* es el *Bill of Attainder*. Tuvo su primer antecedente «durante el reinado de Eduardo V (1461-1483)» ⁸ y su época clásica «fue el siglo XVI» ⁹, cuando Enrique VIII e Isabel I, dado que «controlaban el Parlamento a su antojo, recurrieron a este instituto para depurar a los disidentes» ¹⁰.

⁴ *Ibid.*, p. 81.

⁵ ARMAGNAGUE, Juan Fernando. *Juicio político y jurado de enjuiciamiento en la nueva Constitución Nacional*. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1995, p. 26.

⁶ *Ibid.*, p. 27.

⁷ EGUIGUREN PRAELI, FRANCISCO (2007). *La responsabilidad del presidente. Razones para una reforma constitucional*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2007, p. 53.

⁸ ARMAGNAGUE, Juan Fernando. *Ob. cit.*, p. 18.

⁹ DÍEZ-PICAZO, Luis María. *La criminalidad de los gobernantes*. Barcelona: Crítica, 1996.

¹⁰ *Ibid.*, p. 55.

Una característica del *Bill of Attainder* «consistía en no otorgarle al acusado los mínimos recaudos del debido proceso, y la cuestión era tramitada con urgencia en el Parlamento sin escuchar a los acusados»¹¹. Juan Fernando Armagnague explica que este procedimiento «fue utilizado en ocasiones en que por falta de pruebas no se podía recurrir al engorroso procedimiento que significaba el *impeachment*»¹². Sin embargo, el *Bill of Attainder* empezó a entrar en desuso, hasta que «en 1820 se presentó el último caso, deducido contra la Reina Carolina, en el cual se solicitaba la ruptura de su matrimonio y que esta fuese despojada de todos sus honores y dignidades»¹³. En esta ocasión «la causa no pasó a la Cámara de los Lores, los cuales, para no aumentar el escándalo, rechazaron el *bill*»¹⁴.

El *impeachment* comenzó a funcionar en el Parlamento convocado en 1376, que «fue el primero en ser dominado por los comunes, quienes bajo el liderazgo de Peter de la Mare procedieron a deducir juicio político contra Lord Latimer—lord Chamberlain (encargado de la Cámara)—, Richard Lyons, un mercader de Londres que había obtenido enormes ganancias prestándole dinero al monarca a excesivas tasas de interés, y Alice Perrers, concubina del rey»¹⁵. Posteriormente, hasta 1450, se produjeron «sólo dos casos de enjuiciamiento»¹⁶.

Según Armagnague¹⁷, entre 1450 y 1621 no se realizó ningún enjuiciamiento, pues este «período coincidió con el interregno de los Tudor, en que la Corona se impuso a los comunes mediante una verdadera autocracia real». Los reyes de esta dinastía «supieron gobernar unipersonalmente frente a un Parlamento débil y accesible a las peticiones de los monarcas»¹⁸, el cual, inclusive, durante «el reinado de Enrique VIII, llegó a sancionar la Ley de Proclamación, mediante la cual se reconoció a la Corona la atribución de dictar normas con valor de ley»¹⁹.

Más adelante, durante el siglo XVII, «el Parlamento recobraría las facultades que había delegado»²⁰, entre ellas, «la del juicio político»²¹. Por eso, en este siglo «se dio la mayor cantidad de *impeachments* de la historia inglesa»²², los cuales «sirvieron

¹¹ ARMAGNAGUE, Juan Fernando. Ob. cit., p. 18.

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*, p. 19.

¹⁶ *Ibid.*, p. 20.

¹⁷ *Ibid.*, p. 21.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

²² EGUIGUREN PRAELI, FRANCISCO (2007). *La responsabilidad del presidente. Razones para una reforma constitucional*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2007, p. 51.

como un intento de limitación de la monarquía»²³. Luis María Díez-Picazo²⁴ sostiene que esta fue la época clásica del *impeachment*, durante la cual «desempeñó un papel de primer orden para combatir las ambiciones absolutistas de los Estuardo, castigando a sus colaboradores íntimos e intentando doblegar la voluntad regia».

En la primera mitad del siglo XIX, Benjamin Constant²⁵ sostuvo que, los ingleses llevaban 130 años de libertad sin alteraciones, y que «a pesar de la responsabilidad indefinida a que están expuestos los ministros y de las denuncias continuas del partido de la oposición, han tenido muy pocos que hayan sido procesados, y ninguno a quien haya sido impuesto pena alguna». La acusación contra Henry Dundas, primer Vizconde de Melville (1806) dio lugar al último *impeachment* en Inglaterra²⁶. Aunque no se produjo ninguna condena en contra del acusado, A.W. Bradley²⁷ sostuvo que este caso no tuvo poca importancia política, y recordó que Napoleón, cuando escuchó por primera vez sobre esta acusación, dio instrucciones para que «preparen un panfleto sobre el affaire Melville, para mostrar la inmoralidad de Mr. Pitt y del gobierno inglés».

Teniendo a la vista la trayectoria histórica del *impeachment* en Inglaterra, Jean Louis De Lolme²⁸ se pronunció acerca de esta institución en los siguientes términos:

¡Admirable expediente! Removiendo y castigando a los ministros corrompidos se pone pronto remedio a los males del Estado, y se señalan de un modo permanente los límites dentro de los cuales debiera haberse contenido el poder: por él se evita el escándalo de que se vean unidos la autoridad y el crimen, y se calma la inquietud del pueblo con un grande y formidable acto de justicia: expediente tan útil, especialmente por esta razón, que Machiavelo atribuye la ruina de su república a la falta de otro semejante a él.

Sin embargo, a lo largo del desarrollo del *impeachment* inglés las acusaciones fueron «demasiado genéricas, confundiendo los delitos del derecho común con transgresiones oficiales»²⁹. Asimismo, explica Armagnague³⁰, se hizo preponderante la finalidad de conseguir la remoción de los altos funcionarios. Por eso su importancia comenzó a desaparecer cuando se fue consolidando el régimen parlamentario, dentro del cual «retirada la confianza por el Parlamento, el ministro

²³ *Ibid.*

²⁴ DÍEZ-PICAZO, Luis María. *Ob. cit.*, p. 56.

²⁵ CONSTANT, Benjamin. *Curso de Política Constitucional*. Granada: Comares, 2006, p. 41.

²⁶ BRADLEY, A.W. *Personal responsibility and government – A role for Impeachment? The Impeachment of Warren Hastings. Papers from a Bicentenary Commemoration*. Edinburgo: Edinburgh University Press, 1989, p. 165.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ DE LOLME, Jean Luis. *Constitución de Inglaterra*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992, p. 155.

²⁹ ARMAGNAGUE, Juan Fernando. *Ob. cit.*, p. 21.

³⁰ *Ibid.*, p. 24.

debía dimitir»³¹. En ese momento, según sostuvo Sir Ivor Jennings, el retiro de la confianza pasó a estar disponible para los oponentes políticos y las cortes criminales para los criminales³².

Respecto de la situación actual del *impeachment* inglés, Francisco Fernandez Segado³³ afirma que «el antaño importante juicio de *impeachment* ha perdido toda significación con el desarrollo de la responsabilidad política ministerial». Esta sustitución del *impeachment* dentro del régimen parlamentario es explicada por Díez-Picazo³⁴ en los siguientes términos:

Pues bien, en el proceso de formación del parlamentarismo, el Parlamento inglés fue progresivamente sustituyendo el *impeachment* por la nueva noción de responsabilidad política. A medida que el Parlamento fue afirmando su primacía, los ministros comenzaron a seguir la orientación de la mayoría parlamentaria o, alternativamente, a dimitir de su cargo; y dejaron de ser expresión de la voluntad política del monarca, para pasar a reflejar la del Parlamento. Así nació la idea moderna de la responsabilidad política como algo diferente de la responsabilidad penal.

Acerca del mismo tema, Alan Bronfman Vargas³⁵ explica lo siguiente:

Si bien formalmente el *impeachment* sigue existiendo, su utilización en el presente sería del todo excepcional. Los Comunes tiene un control directo sobre los ministros y no requieren del arma del *impeachment* para hacer efectiva su responsabilidad. Como sintetiza Maitland, si un hombre de Estado ha cometido un crimen, debe ser tratado como cualquier criminal; y si es culpable de una mala actuación que no constituye crimen es mucho mejor que se vaya sin castigo a que se invente una nueva ley para la ocasión, elaborada por un tribunal de políticos. En su opinión, para tales malas actuaciones, la desgracia y la pérdida del cargo son suficiente castigo.

2.2. El *impeachment* en Estados Unidos de Norteamérica

Las legislaturas coloniales norteamericanas, según explica Armagnague³⁶, realizaban juicios políticos contra funcionarios a los que se imputaba mala conducta. Este autor afirma que, alrededor «de la década de 1660, el concepto de «juicio político» se había arraigado en las colonias, y las legislaturas realizaban ímprobos esfuerzos para remover de los cargos oficiales a gobernadores acusados de hechos

³¹ Ibid.

³² Citado por A.W. BRADLEY. Ob. cit., p. 169.

³³ FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. *El régimen político británico*. En Juan Ferrando Badía (coord.). *Regímenes políticos actuales*. Madrid: Tecnos, 1995, p. 167.

³⁴ Díez-PICAZO, Luis María. Ob. cit., p. 60.

³⁵ BRONFMAN VARGAS, Alan. La responsabilidad perseguida en el juicio político. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, XXVI (2005, Semestre II), p. 93. Valparaíso, Chile.

³⁶ ARMAGNAGUE, Juan Fernando. Ob. cit., p. 36.

delictivos»³⁷. En estos procedimientos coloniales era «práctica usual imponer un castigo que no superaba la destitución del cargo»³⁸.

Estos procedimientos sirvieron como antecedente de la institución que, con el nombre de *impeachment*, fue consagrada en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787. Según este ordenamiento constitucional, el *impeachment* solo puede ser empleado contra el presidente, el vicepresidente y los funcionarios civiles —en ningún caso contra las personas particulares— acusados de traición, cohecho y otros altos crímenes y conductas indebidas. Antes de la aprobación de esta Constitución, según explica Francisco Eguiguren³⁹, las «primeras menciones del *impeachment* en Norteamérica se manifestaron en las Constituciones de los Estados de Pensilvania, Vermont, Delaware, Nueva Jersey, Nueva York, Carolina del Norte, Virginia y Massachusetts, y ello influyó en su inclusión en el texto constitucional de 1787».

Según la Constitución de Estados Unidos de Norteamérica de 1787, el procedimiento del *impeachment* se inicia con la acusación que presenta la Cámara de Representantes ante el Senado contra un determinado funcionario. Para declararla son necesarios los votos de dos tercios de los senadores presentes. Cuando el acusado es el presidente de la federación, las sesiones del *impeachment* en el Senado son conducidas por el presidente de la Suprema Corte federal. Acerca del alcance de la decisión senatorial, la Sección Tercera del Artículo Uno de esta Constitución prescribe que en ningún caso irá más allá de la destitución del cargo y de la inhabilitación para ocupar y disfrutar cualquier empleo honorífico, de confianza o remunerado. Esta misma norma establece que el individuo condenado en el *impeachment* quedará sujeto a que «se le acuse, enjuicie, juzgue y castigue con arreglo a derecho».

Tanto en Estados Unidos de Norteamérica como en Inglaterra se consideró que la decisión de sancionar o absolver adoptada en el *impeachment* constituía una manifestación de la función jurisdiccional. Al respecto, en *El Federalista* se afirmó lo siguiente:

Los restantes poderes que el plan de la convención asigna al Senado, independientemente de la otra Cámara, abarcan su participación con el ejecutivo en el nombramiento de funcionarios, y su carácter judicial como tribunal encargado de juzgar las acusaciones oficiales. [...]. Por lo tanto, concluiremos esta parte asomándonos al carácter judicial del senado.

³⁷ *Ibíd.*, p. 36.

³⁸ *Ibíd.*, p. 37.

³⁹ EGUIGUREN PRAELI, Francisco. *Ob. cit.*, p. 55.

Un tribunal bien constituido para los procesos de los funcionarios, es un objeto no menos deseable que difícil de obtener en un gobierno totalmente electivo. Su jurisdicción comprende aquellos delitos que proceden de la conducta indebida de los hombres públicos o, en otras palabras, del abuso o violación de un cargo público. Poseen una naturaleza que puede correctamente denominarse «política», ya que se relacionan sobre todo con daños causados de manera inmediata a la sociedad. Por esta razón, su persecución rara vez dejará de agitar las pasiones de toda la comunidad, dividiéndola en partidos más o menos propicios o adversos al acusado. En muchos casos se ligará con las facciones ya existentes, y pondrá en juego todas sus animosidades, prejuicios, influencia e interés de un lado o de otro; y en esas ocasiones se correrá siempre un gran peligro de que la decisión esté determinada por la fuerza comparativa de los partidos, en mayor grado que por las pruebas efectivas de inocencia y culpabilidad⁴⁰.

Armagnague⁴¹ afirma que Corwin, como sustento de la consideración del carácter judicial que adopta el Senado en el *impeachment*, expresó que este «sesiona como un tribunal, aunque goza de plenos poderes para determinar su procedimiento y no se le exige que descalifique a sus miembros incurso en interés presunto». También recuerda que, en el juicio político contra Johnson, el presidente de la Suprema Corte expresó que «el Senado estaba conformado como un órgano diferente del que cumple la función legislativa»⁴², que «sus miembros se hallaban bajo diferentes juramentos, y que el funcionario que presidía no era el presidente pro tempore del Senado, sino el de la Suprema Corte de Justicia al acusar a un presidente»⁴³. Sin embargo, considera que una de las pruebas de que, durante el *impeachment*, el Senado sigue siendo un cuerpo político es que en este órgano «no son procedentes las recusaciones contra sus miembros»⁴⁴.

Por otro lado, en Estados Unidos de Norteamérica se ha considerado que no es necesario transitar por el *impeachment* antes de iniciar un proceso penal contra un funcionario acusado de traición, cohecho u otros altos crímenes y conductas indebidas. Al respecto, Díez-Picazo⁴⁵ explica que, en sede doctrinal, el argumento más convincente contra el intento de «condicionar el ejercicio de la acción penal al previo desarrollo de un procedimiento de *impeachment* es que dicho condicionamiento equivaldría, en definitiva, a una reivindicación subrepticia de inmunidad penal para los miembros y agentes del poder ejecutivo».

⁴⁰ HAMILTON, Alexander, James MADISON y John JAY (1994). *El Federalista*. Primera edición en español, quinta reimpression. México: Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 277.

⁴¹ ARMAGNAGUE, Juan Fernando. Ob. cit., p. 61.

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Ibid., p. 62.

⁴⁵ Díez-PICAZO, Luis María. Ob. cit., p. 96.

En Estados Unidos de Norteamérica, el *impeachment* y los procesos judiciales penales se refieren a conductas antijurídicas de tipo penal, pero tienen finalidades diferentes. Mientras el *impeachment* está dirigido a proteger la dignidad de la función pública impidiendo que continúe en su puesto una persona que, según la consideración de dos tercios de los senadores presentes, ha cometido un delito, el objetivo del proceso penal es hacer efectiva, mediante la imposición de una condena, la protección del bien jurídico afectado por el delito cometido. Al respecto, Alexis de Tocqueville⁴⁶ afirmó que el «fin principal del juicio político, en los Estados Unidos, es quitar el poder a quien hace de él mal uso e impedir que ese mismo ciudadano se encuentre reinvestido de él en el porvenir». Por su parte, Juan García Cotarelo⁴⁷ explica que el *impeachment* es «un procedimiento criminal con finalidades políticas» que «sólo produce la separación del cargo de aquel que sea condenado en su desarrollo», mientras que las «eventuales responsabilidades penales que se deriven de los cargos que fundamentan la acusación planteada por la Cámara baja, es algo que corresponderá a la jurisdicción ordinaria». Asimismo, Diego Valadés⁴⁸ afirma que el «enjuiciamiento de los presidentes y de los funcionarios públicos a que se refiere la sección cuarta del artículo segundo de la Constitución norteamericana tiene una relevancia esencialmente penal en los términos de su redacción, pero tuvo una motivación política en el momento de su concepción».

Como se puede apreciar, el *impeachment* norteamericano es un procedimiento a cargo de un órgano político, dirigido a examinar la corrección jurídica de la conducta del funcionario acusado. Por tanto, su finalidad no es el examen del acierto o la oportunidad política de su gestión. Esto resulta confirmado por el hecho que, durante la preparación de la Constitución de Estados Unidos de Norteamérica, Mason propuso incluir como causal de *impeachment* a la «mala administración», pero esta «expresión fue rechazada por Madison por su vaguedad, y el propio Mason propuso «otros delitos graves y menores», frase que quedó consagrada por el texto constitucional»⁴⁹. Al respecto, Diego Valadés⁵⁰ explica lo siguiente:

Durante la Convención de Filadelfia la idea que se discutió y aprobó en principio, pero que fue desestimada en la votación final, incluía como bases para el enjuiciamiento político los errores y la negligencia del presidente (*The Constitution*, p. 605). Es significativo que esta idea no haya prosperado, porque se hubiera traducido en

⁴⁶ TOCQUEVILLE, Alexis de. *La democracia en América*. Segunda edición. Octava reimpresión. México: Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 114.

⁴⁷ GARCÍA COTARELO, Juan. *El régimen político de los Estados Unidos*. En Juan Ferrando Badía (coord.), *Regímenes políticos actuales*. Madrid: Tecnos, 1995, p. 570.

⁴⁸ VALADÉS, Diego. *El control del poder*. México: Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 336.

⁴⁹ ARMAGNAGUE, Juan Fernando. Ob. cit., pp. 54-55.

⁵⁰ VALADÉS, Diego. Ob. cit., p. 336.

una institución semejante al voto de censura en un sistema parlamentario, y habría impedido que el sistema presidencial se desarrollara como lo conocemos.

3. El antejuicio en las constituciones peruanas (desde 1823 hasta 1979)

El antejuicio es un procedimiento semejante al juicio político, pero es diferente porque su finalidad no es sancionar a determinados altos funcionarios, sino habilitar su procesamiento penal ante el órgano jurisdiccional. El antejuicio constituye una expresión de lo que Díez-Picazo⁵¹ denomina «tratamiento diferenciado de los delitos ministeriales» y surgió en el contexto de la Francia revolucionaria cuyo régimen político, según la Constitución de 1791, estaba conformado por una Corona que conservaba la dirección de la función ejecutiva y la competencia para nombrar y cesar a los ministros, y por una Asamblea que representaba al pueblo. Poco antes la Asamblea había pretendido adquirir la función de remover a los funcionarios ejecutivos y una expresión de ese intento fue la Ley de 7 de noviembre de 1789 en la cual se dispuso que la «Asamblea puede comunicar al rey que sus ministros han perdido la confianza de la nación»⁵². Sin embargo, este mecanismo fue remplazado en la Constitución por un procedimiento que otorgaba al órgano legislativo la reserva de la facultad de «reaccionar frente a los comportamientos ministeriales contrarios a la legalidad»⁵³. Así, el artículo 1 de la Sección I del Capítulo III de la Constitución francesa de 1791 prescribió que correspondía exclusivamente al cuerpo legislativo acusar a los ministros por los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones; mientras que el artículo 3 del Capítulo V de la misma Constitución estableció que la determinación de la responsabilidad penal correspondía a una Alta Corte Nacional, que estuvo formada por cuatro miembros del Tribunal de Casación y 24 jurados populares.

Durante el siglo XIX, otros ordenamientos constitucionales también establecieron la atribución exclusiva del órgano legislativo de poner en marcha un proceso penal dirigido a sancionar los delitos cometidos por los ministros en el ejercicio de sus funciones. Así, por ejemplo, la Constitución de Bélgica de 1831 prescribió que, en estos casos, la Cámara de Representantes tenía el derecho de acusar a los ministros ante la Corte de Casación. Según explica Miguel Jiménez Aquino⁵⁴, la presencia en Europa del tratamiento diferenciado de estos crímenes, en esa época, se debió a la necesidad de un alto Tribunal que conociera ciertos delitos que «escapan por

⁵¹ Díez-PICAZO, Luis María. Ob. cit., p. 112.

⁵² *Ibid.*, p. 108.

⁵³ *Ibid.*, p. 111.

⁵⁴ JIMÉNEZ AQUINO, Miguel. *La responsabilidad ante el Parlamento*. Madrid: Imprenta y Fundación de los Hijos de J.A. García, 1901, p. 1.

su importancia, por su generalidad o por la categoría social de las personas que lo cometen, a la acción más reducida y débil de los tribunales comunes.» Posteriormente, en diversos países el ámbito subjetivo de esta institución se extendió a otros altos funcionarios, además de los ministros. Recibió el nombre de antejuicio porque constituía la antesala parlamentaria que se debía atravesar para iniciar un proceso penal —en sede jurisdiccional— contra determinados funcionarios a quienes se imputaba la comisión de delitos en el ejercicio de sus funciones.

En el Perú, según explica Francisco Eguiguren⁵⁵, desde la Constitución de 1823 empezó «a asumirse una posición más o menos constante sobre las características del antejuicio». Acerca de su regulación en esta Constitución, contenida en sus artículos 90 inciso 5 y 100 inciso 2, Eguiguren afirma que correspondía al Senado encargarse de la sustanciación de la acusación y de pronunciarse sobre la procedencia de que hubiera lugar a la formación de causa penal; mientras que la atribución de hacer efectiva la responsabilidad decretada por el Senado le pertenecía a la Suprema Corte⁵⁶.

La Constitución de 1826, sostiene Abraham García Chávarri⁵⁷, «preveía también el modelo del antejuicio para que el Congreso permita el procesamiento por parte de la judicatura ordinaria de los altos funcionarios por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones». Explica además que, según el artículo 30 inciso 4 de esta Constitución, era atribución de las tres cámaras del congreso decidir, en juicio nacional, si había lugar o no a formación de causa a los miembros de las cámaras, al vicepresidente y a los secretarios de Estado, pero que en este procedimiento no estaba comprendido el presidente de la República⁵⁸. Al respecto, Eguiguren⁵⁹ afirma que esta Constitución regresó «a la noción del Presidente irresponsable». García Chávarri⁶⁰ señala que el procedimiento de antejuicio para el vicepresidente de la República y los secretarios de Estado estaba desarrollado entre los artículos 52 y 56 y que, según lo dispuesto por el artículo 53, si «el Senado estimaba fundada la acusación formulada por los censores, tenía lugar el denominado «juicio nacional»», mientras que si la acusación era desestimada «pasaba a la Cámara de Tribunos». Precisa además que, según el artículo 54, con «el acuerdo de dos cámaras se procedía a abrir el juicio nacional»⁶¹.

⁵⁵ EGUIGUREN PRAELI, Francisco. Ob. cit., p. 133.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ GARCÍA CHÁVARRI, Abraham. Ob. cit., p. 169.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ EGUIGUREN PRAELI, Francisco. Ob. cit., p. 133.

⁶⁰ GARCÍA CHÁVARRI, Abraham. Ob. cit., p. 169.

⁶¹ *Ibid.*, p. 169.

Los artículos 22, 31 y 32 de la Constitución de 1828 regularon el antejuicio. Eguiguren⁶² explica que, mediante este procedimiento «la Cámara de Diputados podía acusar al Presidente, al Vicepresidente, a los ministros, a los miembros de ambas Cámaras y a los vocales de la Corte Suprema por delitos de traición, atentados contra la seguridad pública, concusión, infracciones de la Constitución, y por todo delito cometido en el ejercicio de sus funciones al que estuviera impuesta pena infamante». Precisa además que el «Senado, por su parte, tenía la atribución de conocer y resolver si había lugar o no a la formación de causa, para lo que se exigía «el voto de dos tercios de los senadores existentes»»⁶³. Finalmente, señala que la decisión del Senado «solo tenía por efecto y alcance suspender del cargo al acusado, quien quedaba sujeto a juicio conforme a ley»⁶⁴.

La Constitución de 1834 reguló el antejuicio en sus artículos 23, 32 y 33. Según explica Eguiguren⁶⁵, este ordenamiento prescribía que «a la Cámara de Diputados le correspondía acusar ante el Senado, de oficio, o a instancia de cualquier ciudadano, al Presidente de la República, a los miembros de ambas Cámaras, a los ministros, a los miembros del Consejo de Estado y a los vocales de la Corte Suprema por delitos de traición, atentados contra la seguridad pública, concusión, infracciones de la Constitución, y por todo delito cometido en el ejercicio de sus funciones que tuviera prevista pena infamante». Agrega que el «Senado debía declarar si había lugar o no lugar a la acusación por los dos tercios de sus miembros presentes»⁶⁶ y que los «acusados, de aprobarse la acusación, quedaban suspendidos de sus funciones y a disposición de la Corte Suprema para su juzgamiento»⁶⁷.

El procedimiento del antejuicio estaba también previsto en los artículos 35, 42 y 43 de la Constitución de 1839. Eguiguren⁶⁸ afirma que, según estas disposiciones, la Cámara de Diputados podía acusar ante el Senado al Presidente de la República y también «a los miembros de ambas Cámaras, a los ministros, a los miembros del Consejo de Estado y a los vocales de la Corte Suprema por los delitos de traición, atentados contra la seguridad pública, concusión y, en general, por todo delito cometido en el ejercicio de sus funciones sujeto a pena infamante». Precisa además que, al «igual que en la Constitución anterior, correspondía al Senado determinar si había o no mérito para la formación de causa, decisión que requería el voto conforme de dos tercios de los senadores presentes»⁶⁹, y que esta «resolución solo

⁶² EGUIGUREN PRAELI, FRANCISCO. Ob. cit., p. 133.

⁶³ *Ibid.*, p. 134.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*, p. 135.

⁶⁹ *Ibid.*

tenía por efecto suspender al acusado del ejercicio del cargo y dejarlo sujeto a juicio ante la Corte Suprema»⁷⁰.

En los artículos 61 y 62 de la Constitución de 1856, según explica Eguiguren⁷¹, «se regulaba el proceso parlamentario por la responsabilidad penal y constitucional del Presidente y de los altos funcionarios». El artículo 61 de esta Constitución prescribió que correspondía a la Cámara de Diputados acusar ante el Senado al Presidente de la República, durante el período de su mandato por infracciones directas de la Constitución; y a los miembros de ambas Cámaras, a los ministros de Estado y a los vocales de la Corte Suprema por las mismas infracciones, y por todo delito cometido en el ejercicio de sus funciones a que esté señalada pena corporal aflictiva. El artículo 62 estableció que correspondía a la Cámara de Senadores declarar si había lugar o no a formación de causa, sobre las acusaciones hechas por la otra Cámara, quedando el acusado en el primer caso, suspenso del ejercicio de su empleo y sujeto a juicio según ley.

La Constitución de 1860 reguló el antejuicio en sus artículos 64 y 66 inciso 1. El artículo 64 prescribió que correspondía a la Cámara de Diputados acusar ante el Senado al Presidente de la República, a los miembros de ambas Cámaras, a los Ministros de Estado, a los miembros de la Comisión Permanente del Cuerpo Legislativo y a los Vocales de la Corte Suprema por infracciones de la Constitución, y por todo delito cometido en el ejercicio de sus funciones, al que, según las leyes, deba imponerse pena corporal aflictiva. El artículo 66 inciso 1 estableció que correspondía a la Cámara de Senadores declarar si había o no lugar a formación de causa, a consecuencia de las acusaciones hechas por la Cámara de Diputados; quedando el acusado, en el primer caso, suspenso del ejercicio de su empleo, y sujeto a juicio según la ley.

Acerca de la Constitución de 1867, García Chávarri⁷² afirma que el inciso 4 de su artículo 59 «establecía como deber genérico del Congreso el de «Examinar de preferencia las infracciones de Constitución, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores»». Precisa, además, que «en el inciso 26 del mismo artículo, se consignaba igualmente como atribución del Congreso la de «Hacer efectiva con arreglo a ley la responsabilidad de los Ministros de Estado y de los Vocales de la Corte Suprema por infracciones de la Constitución, y por todo delito cometido en el ejercicio de sus funciones»»⁷³.

⁷⁰ *Ibíd.*

⁷¹ *Ibíd.*, p. 136.

⁷² GARCÍA CHÁVARRI, Abraham. *Ob. cit.*, p. 191.

⁷³ *Ibíd.*

La Constitución de 1920, según explica Eguiguren⁷⁴, prescribió que el «Senado declaraba si había o no lugar a la formación de causa, como consecuencia de las acusaciones de la Cámara de Diputados contra el Presidente de la República, contra miembros de ambas Cámaras, contra ministros de Estado y contra vocales de la Corte Suprema por las infracciones de la Constitución y por los delitos cometidos en el ejercicio de las funciones que «según la ley, deba pensarse»⁷⁵. Acerca de la Constitución de 1933, Eguiguren⁷⁶ afirma que su artículo 121 prescribió que correspondía «a la Cámara de Diputados acusar ante el Senado al Presidente de la República, a los miembros de ambas Cámaras, a los ministros de Estado y a los vocales de la Corte Suprema «por infracción de la Constitución, y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y que, según la ley, deba pensarse», y que su artículo 122 estableció que el «Senado debía pronunciarse sobre la aprobación de la acusación que, de producirse, dejaba al acusado suspendido en sus funciones y sujeto a juicio».

La Constitución de 1979 reguló el antejuicio en sus artículos 183 y 184. El artículo 183 estableció que correspondía a la Cámara de Diputados acusar ante el Senado al Presidente de la República, a los miembros de ambas Cámaras, a los ministros de Estado, a los miembros de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal de Garantías Constitucionales y a los altos funcionarios de la República que señala la ley, por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones, aunque hayan cesado en estas. El artículo 184, por su parte, prescribió que correspondía al Senado declarar si había o no lugar a formación de causa a consecuencia de las acusaciones hechas por la Cámara de Diputados y que, en el primer caso, quedaba el acusado en suspenso en el ejercicio de su función y sujeto a juicio según ley.

Acerca del uso del antejuicio durante la vigencia de las Constituciones peruanas mencionadas, César Delgado-Guembes⁷⁷ afirma lo siguiente:

Hasta 1992 las acusaciones constitucionales se regían por las disposiciones de la Ley de Responsabilidad de los Funcionarios Públicos del año 1868, compendiadas en el Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas de 1853 cuya vigencia se mantuvo, para la Cámara de Diputados, hasta su sustitución por el Reglamento de la Cámara de Diputados aprobado en 1987 y vigente desde 1988. El uso concreto de esta institución hasta 1992 fue muy escaso, y el número de antejuicios procesados y concluidos fue comparativamente exiguo.

⁷⁴ EGUIGUREN PRAELI, FRANCISCO. Ob. cit., pp. 137-138.

⁷⁵ Ibid, p. 138.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ DELGADO GUEMBES, CÉSAR. *Manual del Parlamento*. Lima: Congreso de la República. Oficialía Mayor, 2012, p. 494.

4. El juicio político en la Constitución de 1993

4.1. La regulación del antejuicio y del juicio político en la Constitución de 1993

El artículo 99 de la Constitución de 1993 actualmente vigente establece que corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Pleno del 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 cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en estas. El artículo 100, por su parte, prescribe que corresponde al Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, suspender o no al funcionario acusado, o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destituirlo de su función, sin perjuicio de cualquiera otra responsabilidad. También dispone que, 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, y el Vocal Supremo Penal abre la instrucción correspondiente.

El procedimiento descrito contiene al antejuicio porque, cuando la Comisión Permanente acusa a un alto funcionario ante el Pleno del Congreso por la comisión de un delito cometido en el ejercicio de sus funciones, este trámite sirve como antesala del posible inicio de un proceso penal ante un órgano del Poder Judicial (Corte Suprema de Justicia). Sin embargo, los artículos 99 y 100 de la Constitución vigente también regulan el juicio político, porque permiten que el objeto de la acusación esté conformado por conductas contrarias a la Constitución carentes de contenido penal (infracciones de la Constitución). En este caso, el procedimiento parlamentario no será, en ningún caso, la antesala de un proceso penal ante el Poder Judicial, y culminará con la decisión del Pleno del Congreso consistente en absolver o en condenar al funcionario acusado. Cuando la decisión sea condenatoria, las sanciones que el Congreso podrá imponerle son, según el artículo 100 de la Constitución, la suspensión, la destitución y la inhabilitación.

La diferencia entre el juicio político y el antejuicio ha estado clara en la doctrina nacional desde el siglo XIX. Así, Luis Felipe Villarán⁷⁸ explicó que el procedimiento regulado en la Constitución peruana de 1860 (antejuicio) era diferente del juicio político, porque consistía en investir a las cámaras del derecho de acusar, pero reservaba íntegramente al poder judicial la atribución de juzgar.

⁷⁸ VILLARÁN, Luis Felipe. *La Constitución peruana comentada*. Lima: E. Moreno Editor, pp. 290-292.

En algunas repúblicas, como en Francia, en Chile y en México, el senado juzga definitivamente al presidente y ninguna participación tiene en el juicio el poder judicial. Este procedimiento que Tocqueville llama un juicio político, porque el fallo es pronunciado por un cuerpo político, es el antiguo sistema inglés, adoptado en la mayor parte de las antiguas monarquías europeas, para la responsabilidad ministerial. «No puede negarse, dice el mismo autor, que el juicio político, tal como se entiende en Europa, viola el principio conservador de la independencia de los poderes y amenaza sin cesar la libertad y la vida de los hombres». Laveleye lo condena en términos idénticos.

Otro procedimiento, que llamaremos judicial, consiste en investir a las cámaras con el derecho de acusar, y reservar íntegramente al poder judicial, su legítima atribución de juzgar. Este sistema adoptado en la Constitución de Bélgica, la más perfecta de todas las constituciones monárquicas, ha sido adoptado sustancialmente en las monarquías modernas, Grecia, Serbia y Rumania. Es el procedimiento de nuestra constitución. Generalmente se da a la corte de casación o corte suprema la jurisdicción privativa en estos juicios, teniendo en consideración que esta corte presenta todas las garantías deseables de independencia, de imparcialidad y de luces, y que su alta posición en el orden jerárquico, la coloca fuera de toda sospecha de complacencia, de debilidad o de temor.

Existe, finalmente, un tercer sistema, procedimiento mixto, en el cual el senado pronuncia la pena de destitución y aun de inhabilitación y el poder judicial, en seguida, juzga y castiga el delito conforme a la ley. Este sistema es el de los Estados Unidos, adoptado en la Argentina, Colombia, Paraguay y Uruguay, etc. Adolece algo de los vicios del juicio político, pues inviste al senado de jurisdicción. En los Estados Unidos es menos peligrosa su aplicación, porque la acción del senado, para juzgar, así como la de la cámara de diputados para acusar, están muy restringidas en razón de que deben tomar como base para sus decisiones, únicamente un delito de derecho común, previsto en las leyes de la nación, y por eso es casi imposible, que llegue el caso de una condenación, como lo ha demostrado la práctica⁷⁹.

Respecto del caso de Chile durante el siglo XIX, mencionado por Villarán, Brian Loveman y Elizabeth Lira⁸⁰ explican que el artículo 38 de la Constitución chilena de 1833 asignó a la Cámara de Diputados la atribución de declarar si había lugar o no a admitir la proposición de acusación, mientras que su «artículo 98 dejó a la discreción del Senado caracterizar el delito y dictar la pena»⁸¹. Bronfman⁸² afirma que esta atribución del Senado fue reformada en 1874 «limitándose su poder de caracterizar el delito y su pena», y que la primera propuesta que dio lugar a esta reforma «sólo limitaba el poder del Senado en el sentido de obligarlo a aplicar

⁷⁹ *Ibíd.*, pp. 291-292.

⁸⁰ LOVEMAN, Brian y ELIZABETH LIRA. *Las acusaciones constitucionales en Chile. Una perspectiva histórica*. Santiago de Chile: LOM Ediciones, 2000, p. 9.

⁸¹ *Ibíd.*

⁸² BRONFMAN VARGAS, Alan. *Ob. cit.*, p. 102.

alguna de las penas establecidas en el Código Penal». Según precisan Loveman y Lira⁸³, la reforma realizada en 1874 determinó que la acusación constitucional se convirtiera en un procedimiento de juicio político, en el cual el Senado quedaba limitado a declarar si el acusado «es o no culpable del delito o abuso de poder que se le imputa», y el funcionario declarado culpable quedaba destituido de su cargo, para luego «ser juzgado con arreglo a las leyes por el tribunal ordinario competente, tanto para la aplicación de la pena señalada al delito cometido, cuanto para hacer efectiva la responsabilidad por los daños y perjuicios causados al Estado o a particulares».

4.2. El proceso constituyente de 1993 y el juicio político

La diferencia entre el antejuicio y el juicio político también estuvo clara en el Congreso Constituyente Democrático que elaboró la Constitución de 1993. Al respecto, García Chávarri⁸⁴ explica que la propuesta de incluir elementos propios del juicio político en el procedimiento de acusación constitucional «fue presentada, de modo independiente, por los ex congresistas constituyentes Enrique Chirinos Soto y Lourdes Flores Nano».

En la 25 Sesión de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso Constituyente Democrático, realizada el 10 de marzo de 1993, se debatió el artículo 183 de la ponencia original, referido a la atribución de la Comisión Permanente en materia de acusaciones constitucionales. El texto de este artículo, aprobado ese día, fue el siguiente:

Artículo 183.- Corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso al Presidente de la República, a los miembros del Congreso, a los Ministros de Estado, a los miembros de la Corte Suprema de Justicia, a los Fiscales Supremos, a los miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales y al Contralor General de la República, por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que estos hayan cesado en tales funciones⁸⁵.

Por otra parte, el artículo 184 de la ponencia original de la agrupación política Nueva Mayoría-Cambio 90, cuyo texto fue aprobado en la 26 sesión de la misma Comisión, realizada el 11 de marzo de 1993, tenía el siguiente contenido:

Artículo 184.- Corresponde al Congreso sin la participación de los miembros de la Comisión Permanente, suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años.

⁸³ LOVEMAN, Brian y Elizabeth LIRA. Ob. cit., p. 10.

⁸⁴ GARCÍA CHÁVARRI, Abraham. Ob. cit., p. 208.

⁸⁵ CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO. Comisión de Constitución y Reglamento. Debate Constitucional – 1993. Diario de los Debates, Lima – Perú, Tomo II, p. 848.

El acusado, en el trámite parlamentario, tiene derecho a la defensa por sí mismo y con asistencia de abogado ante la Comisión Permanente y ante el Pleno del Congreso. En caso de resolución acusatoria, el Fiscal de la Nación denuncia ante la Corte Suprema en el plazo de cinco días. El Vocal Supremo Penal abre la instrucción correspondiente.

La sentencia absolutoria de la Corte Suprema devuelve al acusado sus derechos políticos.

Los términos de la denuncia fiscal y del auto apertorio de instrucción no pueden exceder ni reducir los términos de la acusación del Congreso⁸⁶.

Sin embargo, durante la misma sesión, el constituyente Enrique Chirinos Soto había presentado una propuesta de texto del artículo 184 que decía lo siguiente: «Corresponde al Congreso, sin la participación de la Comisión Permanente, destituir o no al funcionario acusado o invalidarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años». Ante ello, el presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso Constituyente Democrático observó que esta propuesta «dice «destituir», lo cual supondría que ya el Congreso toma una decisión definitiva». Chirinos Soto respondió:

Sí, porque lo que quiero con la propuesta es que el juicio político sea el verdadero juicio, como acaba de pasar en Brasil. El señor Collor de Mello ha sido destituido por el Senado en sentencia condenatoria. Va a ser juzgado por la Corte Suprema. Si la Corte Suprema lo encuentra inocente, recupera todo.

O sea, establecer el verdadero juicio político, que no hay en el Perú. En el Perú hay antejuicio; simplemente el Senado habilita la jurisdicción de los tribunales, pero no concluye con una sentencia. Es una mutación significativa...⁸⁷.

Finalmente, según explica García Chávarri⁸⁸ en la 72 Sesión de la misma Comisión, realizada el 16 de junio de 1993, «se adicionó la sanción de destitución, paralela a la inhabilitación política, sobre todo para el caso de las infracciones constitucionales carentes de contenido penal, tal y como se consagra en la Carta vigente». En esta sesión se debatió el texto del artículo 157, presentado con la siguiente redacción:

Artículo 157.- Corresponde al Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años o destituirlo en la función que desempeña.

El acusado, en el trámite parlamentario, tiene derecho a la defensa por sí mismo y con asistencia de abogado ante la Comisión Permanente y ante el Pleno del Congreso.

⁸⁶ *Ibíd.*, p. 891.

⁸⁷ *Ibíd.*, p. 890.

⁸⁸ GARCÍA CHÁVARRI, Abraham. *Ob. cit.*, pp. 209-210.

En caso de resolución acusatoria de contenido penal, el Fiscal de la Nación denuncia ante la Corte Suprema en el plazo de cinco días. El Vocal Supremo Penal abre la instrucción correspondiente.

La sentencia absolutoria de la Corte Suprema devuelve al acusado sus derechos políticos.

Los términos de la denuncia fiscal y del auto apertorio de instrucción no pueden exceder ni reducir los términos de la acusación del Congreso⁸⁹.

Acerca de la inclusión de la frase «o destituirlo en la función que desempeña», el presidente de la Comisión expresó lo siguiente:

Este añadido es para concordar este artículo con el relativo a la acusación al Presidente de la República y a los altos funcionarios. A ellos se les puede acusar por infracciones de la Constitución o por delitos de función, pero hay infracciones que no son delito. Entonces, ¿cuál puede ser la consecuencia de eso en el juicio político? La consecuencia puede ser la destitución. El Congreso destituye sin formular acusación de contenido penal.

Si, además de violación a la Constitución, hay delito de función, el Congreso destituye y traslada la acusación al Fiscal de la Nación. Esa es la idea⁹⁰.

En la misma sesión, el congresista Ferrero Costa manifestó que había «consenso en que la destitución debe estar incluida dentro de las posibilidades de sanción»⁹¹. Luego de ello, se procedió a votar la fórmula y fue aprobada por unanimidad.

García Chávarri⁹² recuerda que, poco «más de un mes de acordada por la Comisión de Constitución y de Reglamento la redacción de los actuales artículos 99 y 100 del texto constitucional en vigor, el pleno del Congreso Constituyente Democrático aprobó ambos artículos sin modificaciones en su vigésima novena sesión del 22 de julio de 1993. Estos artículos en ese momento tenían la numeración 114 y 117, y su redacción fue la siguiente:

Artículo 114.- 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 vocales de la Corte Suprema, a los fiscales supremos 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 estas⁹³.

Artículo 117.- Corresponde al Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la

⁸⁹ CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO. Comisión de Constitución y Reglamento. Debate Constitucional – 1993. Diario de los Debates, Lima – Perú, Tomo V, p. 2893.

⁹⁰ *Ibíd.*

⁹¹ *Ibíd.*

⁹² GARCÍA CHÁVARRI, Abraham. *Ob. cit.*, p. 211.

⁹³ CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO. *Debate Constitucional. Pleno – 1993*. Lima-Perú, 1998, Tomo II, p. 1197.

función pública hasta por diez años o destituirlo en la función que desempeña, sin perjuicio de cualquier otra responsabilidad.

El acusado, en el trámite parlamentario, tiene derecho a la defensa por sí mismo y con asistencia de abogado ante la Comisión Permanente y ante el Pleno del Congreso⁹⁴.

En caso de resolución acusatoria de contenido penal, el Fiscal de la Nación denuncia ante la Corte Suprema en el plazo de cinco días. El Vocal Supremo Penal abre la instrucción correspondiente.

La sentencia absolutoria de la Corte Suprema devuelve al acusado sus derechos políticos.

Los términos de la denuncia fiscal y del auto apertorio de instrucción no pueden exceder ni reducir los términos de la acusación del Congreso⁹⁵.

4.3. El juicio político en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional

En la sentencia del Expediente 0006-2003-AI/TC, el Tribunal Constitucional analizó los artículos 99 y 100 de la Constitución, y consideró que estas normas reconocen dos procedimientos de distinta naturaleza y de distintos alcances: el antejuicio y el juicio político. Sostuvo que el antejuicio constituye un privilegio del cual son beneficiarios los funcionarios públicos mencionados en el artículo 99 de la Constitución, en virtud del cual

[...] 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 la acusación, así como su subsunción en un(os) tipo(s) penal(es) de orden funcional previa e inequívocamente establecido(s) en la ley.

Señaló, además, que mediante este procedimiento el Congreso solo puede acusar y levantar la prerrogativa del funcionario, pero en ningún caso sancionarlo.

Acerca del juicio político, el Tribunal Constitucional afirmó que este procedimiento puede ser iniciado respecto de los funcionarios mencionados en el artículo 99 de la Constitución en razón de las «faltas políticas» cometidas en el ejercicio de sus funciones. Sostuvo que esta es la manera de interpretar la previsión constitucional según la cual está permitido acusar a dichos funcionarios por «infracción de la Constitución», y que las faltas políticas en que incurran estos funcionarios comprometen peligrosamente «el adecuado desenvolvimiento del aparato estatal» y «aminoran, en grado sumo, la confianza depositada en el funcionario».

⁹⁴ *Ibid.*, p. 1198.

⁹⁵ *Ibid.*

En esta misma sentencia, el Tribunal Constitucional reconoció también la posibilidad de que el Congreso imponga una o más de las sanciones previstas en el artículo 100 de la Constitución al funcionario que, luego de haber sido sujeto de un antejuicio, resulte condenado en el Poder Judicial por haber cometido delito en el ejercicio de sus funciones. La imposición de esta sanción posterior a la condena penal no constituye el objeto de ninguna de estas dos instituciones (antejuicio y juicio político), sino una potestad específica y diferente del Congreso. Posteriormente, en la sentencia del expediente 5156-2006-PA/TC, el Tribunal Constitucional afirmó que «la facultad de sanción reconocida al Pleno del Congreso de la República, de conformidad con el artículo 100 de la Constitución, está relacionada con la determinación de responsabilidades de naturaleza política que se derivan de la infracción de la ley suprema o por la comisión de un delito de función».

Por otra parte, el Tribunal Constitucional consideró que la realización de un juicio político no exige, como condición previa, que las infracciones constitucionales a que hace referencia el artículo 99 de la Constitución se encuentren tipificadas y tasadas. Así, en la sentencia del expediente 3593-2006-AA/TC, señaló que la propia Constitución «ha previsto ciertos parámetros para la imposición de las sanciones «y que «bajo los criterios de razonabilidad y proporcionalidad y atendiendo a la gravedad, circunstancias y otros factores, el Congreso de la República determinará las sanción a imponer y de ser el caso la duración de la suspensión o inhabilitación». Según el Tribunal, las infracciones a la Constitución son «todas aquellas violaciones a los bienes jurídicos-constitucionales establecidos en la Constitución, que no sean materia de protección y sanción —en caso de su incumplimiento— por norma legal alguna», y con su sanción se «busca proteger la Constitución evitando la impunidad de quienes la violen por medios no previstos ni sancionados en la ley», debido a que «el carácter normativo de la Constitución determina que las infracciones a su texto sean proscritas en todos los ámbitos, y en especial en el público». Sin embargo, posteriormente, en el fundamento 13 de la sentencia del expediente 00156-2012-PHC/TC, el Tribunal Constitucional afirmó que la taxatividad también «le alcanza a las infracciones constitucionales previstas por el artículo 99 de la Constitución» y que, en aplicación del principio de interdicción de la arbitrariedad, «dichas infracciones tienen que estar previamente tipificadas». Respecto de esta afirmación del Tribunal Constitucional, Sandra Lindembert⁹⁶ sostiene lo siguiente:

⁹⁶ LINDEMBERT, Sandra. *Análisis y comentario a la STC Exp. N° 00156-2012-PHC/TC (Parte I). El debido proceso, su pertinencia en el ámbito parlamentario y su aplicación en los procesos de antejuicio y juicio político*. Gaceta Constitucional, Tomo 59. Lima: Gaceta Jurídica, 2012, p. 137.

Por ello, a nuestro criterio, el principio de legalidad en su manifestación de tipicidad no es aplicable en el juicio político, sin que ello signifique lesión del debido proceso del denunciado y posteriormente sancionado. En consecuencia, en lo que al juicio político se refiere, nos oponemos al contenido de los fundamentos 13 y 14 de la sentencia materia de comentario, que además no tiene efectos generales ni es *ratio decidendi*. A la vez, destacamos el valor normativo de la STC Exp. N° 0006-2003-AI/TC, en especial en este aspecto comentado.

Finalmente, en la sentencia del expediente 3760-2004-AA/TC, el Tribunal Constitucional distinguió la inhabilitación que puede ser impuesta como sanción en el juicio político de otros supuestos de inhabilitación existentes en el ordenamiento jurídico:

17. En principio cabe señalar que la inhabilitación política es una sanción política discrecional pero sujeta a criterios de razonabilidad constitucional, que impone el Congreso de la República. Esto lo hace distinta, precisamente por su naturaleza, a la inhabilitación penal (prevista en el artículo 36° del Código Penal) y a la inhabilitación administrativa (según establece el artículo 30 de la Ley de la Carrera Administrativa, el artículo 159° de su Reglamento y la Ley Marco del Empleo Público), las cuales son de carácter estrictamente jurídicos.

Asimismo, estableció el alcance material de la sanción impuesta en un juicio político. Así, afirmó que «los efectos de la inhabilitación política impiden al funcionario público sancionado ejercer el derecho de sufragio (elegir y ser elegido), el derecho de participación y el derecho a fundar, organizar, pertenecer o representar a una organización o partido político, movimiento o alianza».

4.4. El juicio político en la práctica parlamentaria nacional

La Constitución de 1993 entró en vigencia en el Perú, durante el período de crisis de la democracia constitucional iniciado con el golpe de Estado del 5 de abril de 1992. En este contexto, en 1997, el juicio político fue utilizado como herramienta de represalia política para despojar de sus cargos a los magistrados del Tribunal Constitucional que expidieron una resolución afirmando que Alberto Fujimori no podía postular válidamente a una segunda reelección en el año 2000.

Cuando la democracia fue restablecida, el juicio político sirvió para sancionar graves infracciones cometidas contra la Constitución. Así, mediante un juicio político el Congreso impuso a quince excongresistas y dos exministros la sanción de inhabilitación por cinco años para el ejercicio de la función pública por haber planeado y concertado «acciones destinadas al control, copamiento y manipulación de órganos constitucionales autónomos como el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Consejo Nacional de la Magistratura y el Jurado Nacional de Elecciones, con la finalidad de que tales órganos constitucionales designaran representantes

ante el JNE afines al gobierno, para permitir el control con vistas a las elecciones generales del año 2000». Otro juicio político concluyó con la decisión de sancionar con la inhabilitación por diez años para el ejercicio de la función pública al expresidente Alberto Fujimori. Esta sanción fue impuesta mediante la resolución legislativa 018-2000-CR.

Según un estudio realizado por Henry Pease⁹⁷, durante el período parlamentario 2000-2001, el Congreso adoptó dos resoluciones legislativas, mediante las cuales se impuso la sanción de inhabilitación prevista en el artículo 100 de la Constitución. El mismo estudio muestra que, en el período 2001-2002, el Congreso adoptó una sola resolución legislativa imponiendo dicha sanción⁹⁸, y que en el período 2003-2004 se tramitó un juicio político contra un exvicepresidente y un exministro, el cual concluyó cuando el Pleno rechazó la acusación aprobada por la Comisión Permanente⁹⁹. También menciona la sanción de inhabilitación adoptada mediante resolución 016-2004-CR impuesta a un ex vocal supremo¹⁰⁰, e indica que, en el período parlamentario 2005-2006, no se aprobaron acusaciones constitucionales¹⁰¹.

Durante el período parlamentario 2006-2011, según un estudio realizado el año 2008 por Sandra Lindembert¹⁰², el Congreso había recibido 100 denuncias constitucionales, de las cuales solo 14 estaban referidas a juicio político. Según Lindembert, esta «baja incidencia de denuncias por juicio político se debe a que se trata de una institución nueva desde el punto de vista de la Constitución histórica peruana»¹⁰³.

⁹⁷ PEASE, Henry. *Por los pasos perdidos. El parlamento peruano entre el 2000 y el 2006*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2006, p. 82.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 150.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 251.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 342.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 407.

¹⁰² LINDEMBERT, Sandra. *Tratamiento del antejuicio y del juicio político en los dos primeros años del período parlamentario 2006-2011. Problemas y perspectivas*. Gaceta Constitucional, Tomo 10. Lima: Gaceta Jurídica, 2008, pp. 455-456.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 456.