

# La responsabilidad política del presidente de la república

Círculo de Estudios de Derecho Constitucional

Delia Farje / Tatiana Mendieta  
José Luis Coronado / Eloy Espinoza-Saldaña  
Fausto Salinas / Frank Viscarra

Pando, febrero de 1991

## I Antecedentes Históricos

### 1.- Evolución del status de Jefe de Estado.

Los sistemas políticos representativos liberales, de orígenes occidentales, y vigentes hoy en la mayor parte del mundo, son el resultado de una accidentada evolución, de la que el principal impulso han sido las fricciones entre los distintos sectores sociales; más que las tesis políticas o los esquemas filosóficos, ha sido la contraposición de intereses la que ha producido las instituciones políticas modernas.

El primitivo antecedente de la forma democrática-liberal de gobierno se dio en Inglaterra, cuando la nobleza terrateniente se negó a continuar financiándole sus guerras a Juan Sin Tierra y lo obligó a firmar la Carta Magna, pacto por el cual el rey obtendría fondos sólo con la aprobación de los representantes de los barones o Parlamento, el que a su vez con el tiempo les arrancó a los reyes la potestad de cobrar impuestos y muchas otras prerrogativas. Con los siglos éste fenómeno se repetiría en toda Europa y terminaría despojando de todo contenido político a la monarquía; esta dejó de existir en algunos países, pero en otros como Inglaterra, se ha mantenido como símbolo de la unidad nacional y tradicional personificación del Estado.

La pugna de las monarquías por imponerse al resto de la nobleza y también al poder eclesial, le exigió fundamentarse no sólo en las necesidades inmediatas de un poder central fuerte, sino también en su puesta naturaleza divina. Los reyes se titularon representantes de Dios, jefes de las Iglesias nacionales y gobernantes por designio divino y derecho natural. En el caso inglés, la ruptura de Enrique VIII con la Iglesia de Roma acentuó este hecho. Tal es la esencia del absolutismo, de cuya calidad sacra deriva

el principio contenido en el aforismo de que "el rey nunca se equivoca" y jamás puede pedírsele cuentas de nada.

El desarrollo del humanismo atenuó esta calidad divina de la corona, y la aparición de nuevas fuerzas productivas desacralizó la persona del monarca; tras la revolución de 1642, el Parlamento tuvo algo que decir en la sucesión real y poco a poco se constituyó en el verdadero gobernante de Inglaterra. Desde Jorge I, iniciador de la dinastía de Hannover, de origen alemán, los reyes se empezaron a comunicar con el Parlamento a través de intérpretes -porque los primeros Hannover no hablaban inglés- y un consejo formado por miembros del Parlamento, liderados por tal intérprete, ya que el Parlamento sólo se reunía unas cuantas veces cada cierto tiempo. El intérprete o Primer Ministro fue convirtiéndose en el verdadero gobernante de Inglaterra, a medida que el rey fue alejándose de los asuntos del gobierno en favor del Parlamento; el Primer Ministro era líder del partido que consiguiera la mayoría parlamentaria, con el favor del electorado.

A pesar de sus lazos históricos y culturales con Gran Bretaña, la experiencia política norteamericana ha sido bien distinta. Los Estados Unidos surgieron de la necesidad de los europeos expatriados (sobre todo por razones religiosas) de fundar una nueva sociedad, radicalmente diferente de las estratificadas sociedades europeas, en un mundo nuevo y suficientemente alejadas de sus patrias de origen. La ruptura con Inglaterra implicó la creación, desde sus cimientos, de un orden que garantizara los ideales sociales imperantes en aquella época: primacía de la iniciativa individual espontánea y economía de libre capital. La estructura consuetudinaria se nutrió de los principios racionalistas y de las exigencias del

modelo de economía liberal que primaban entonces en occidente.

El sistema político norteamericano, menos resultante de una evolución histórica y más establecido -consensualmente- de una vez que el sistema británico, se asienta en una representación por Estados federales (Congreso) que decide los aspectos de fondo de la vida de la Unión -mediante leyes y tratados-, y en un órgano de gestión, de funcionalidad permanente, que gerencia la política de gobierno. Este último es encabezado por un funcionario electo, con amplias facultades discrecionales, cuya actividad es limitada básicamente por la Constitución y las leyes del Congreso. Este Presidente de la Unión jefatura a toda la Administración pública, ejerce un liderazgo a nivel de todo el Estado, y es responsable ante el pueblo por la gestión del gobierno.

### 2.- El impeachment.

El sistema jurídico inglés, en el que la normatividad se origina principalmente en la repetición constante de soluciones jurídicas concretas (precedente jurisprudencial), el Parlamento ha ido asumiendo, con el tiempo, una función jurisdiccional en materia de asuntos de gobierno. Tal función se ha sustentado en el razonamiento de que siendo la Cámara de los Comunes un cuerpo de representación nacional popular, puede actuar como jurado acusador de funcionarios públicos ante la Cámara de los Lores -que tradicionalmente es tribunal juzgador de los agentes del gobierno. Desde que el Parlamento ejerce el poder a través de los ministros, puede enmendar o modificar la política de gobierno -cosa imposible de serle exigida al monarca por ser infalible e inviolable. La competencia del Parlamento se reducía inicialmente, en el procedimiento descrito, a la materia penal; pero ante

las constantes acusaciones de los Comunes sin base típica -y la consiguiente contradicción del 'nullum poena sine lege'- se siguió usando este procedimiento como amenaza de funcionarios y así explicitar la falta de confianza del Parlamento en su gestión -porque la sanción inmediata es la remoción del cargo: 'impeachment' es impedimento u obstáculo para seguir ostentando un cargo de confianza pública. Su interposición es pues correlato de la pérdida de legitimidad de la política cuestionada. Según el sentir mayoritario del electorado. El impeachment ha devenido así en un recurso de mero control político<sup>1</sup>.

El impeachment, que funciona en Inglaterra desde 1376, fue recogido por la Constitución norteamericana de 1787, en la que mantiene su carácter penal. Por otra parte, la doctrina política francesa de la Ilustración recogió las instituciones británicas y las reelaboró, plasmandolas luego en Constituciones, ora monárquico-constitucionales, ora republicanas (1814 y 1848, respectivamente, por ejemplo).

En el sistema republicano clásico francés se mantiene la división de la representación nacional en una Cámara de Senadores y otra de Diputados; se incluye una jefatura de Estado, órgano individual representado por el Presidente de la República, elegido por el Senado para un tiempo determinado. Esta figura sustituye al monarca pero es elegido y no ostenta el cargo indefinidamente. Sin embargo, su tratamiento es similar, ya que no ejerce funciones efectivas de gobierno sino que sirven de refrendatario de las Leyes, como un fedatario; empero es protegido tan cerradamente como a un rey, porque, aunque no puede atribuírsele infalibilidad - lo que contradiría la lógica racionalista del sistema republicano-, no puede exigírsele cuentas por sus actos de gobierno, que, por lo ya dicho antes, no ejerce en absoluto.

El mecanismo del refrendo ministerial, creado en principio para limitar el marco de acción del monarca, se convirtió -al sacarse al

jefe de Estado de los avatares del ajeteo político- en un medio de descargar en los ministros toda la responsabilidad por los actos de gobierno realizados.

La necesidad de determinar las responsabilidades de estos altos funcionarios exige evitar que estos se encuentren demasiado expuestos a intereses subalternos. Por ello se mantiene la prerrogativa de sustraerlos de la justicia común mientras no se les separe del cargo. Sólo cuando su mala gestión o un comportamiento delictuoso haga expresar su falta de idoneidad para la función pública, el Parlamento, como instancia que representa más directamente los intereses de la nación, los separa del cargo. Es esta, como dice Valle-Riestra<sup>2</sup>, la finalidad del antejuicio -instituto francés basado en el impeachment, y que casi todas las constituciones latinoamericanas han recogido.

El antejuicio no es un procedimiento jurisdiccional ni administrativo; además sólo se aplica a funcionarios cuyo desempeño implica el ejercicio de soberanía. La doctrina actual recoge mayoritariamente la opinión planteada al respecto hace muchos años por Gonzales Calderón<sup>3</sup>, quien sostenía que el antejuicio es un proceso "de naturaleza política" que importa una descalificación pública para el ejercicio de cargos públicos, en casos de responsabilidad delictiva en el desempeño de tales funciones.

## II. Responsabilidad política y referendo

En términos generales, la responsabilidad es el deber de un sujeto de resarcir un daño. Presupuestos evidentes de tal deber son un sujeto o sujetos pasivos del daño, el daño mismo, la conducta o hecho de un sujeto activo (y su nexo causal con el daño), y la imputabilidad del sujeto activo. Sin embargo, al referirnos al procedimiento del antejuicio constitucional y a la responsabilidad política de funcionarios, tropezamos con algunas dificultades técnicas.

Es evidente que el ejercicio de

poder político (entendiéndose este como la capacidad concreta de imponer conductas coercibles a un colectivo organizado), sobre todo en ejercicio de soberanía (poder discrecional emanado directamente del pueblo), puede causar daños diversos, y el gobernante podría incurrir en responsabilidad penal, civil o administrativa. Para hacer efectiva la eventual responsabilidad de funcionarios y poder juzgarlos es que se instituyó en Inglaterra el procedimiento de impeachment, por el cual el mismo Parlamento actúa como tribunal jurisdiccional -al enterarse a sí mismo como representación nacional y único "jurado" competente en materia de asuntos de gobierno. La naturaleza del sistema jurídico anglosajón admite la constante creación de instituciones, simplemente basadas en el uso reiterado de mecanismos y procedimientos, por lo que el impeachment ha permanecido hasta hoy en Inglaterra y los Estados Unidos. A su vez fue recogido por la teoría política francesa (a diferencia de lo sucedido en los dos primeros países) gestora de las instituciones de ese país: el racionalismo enciclopédico de la Revolución exigía una previa decantación teórica del Estado republicano y una fundamentación de la doctrina de sus institutos políticos y la reelaboración francesa del llamado juicio político pasó a Latinoamérica y al Perú a través de sus varias constituciones.

La evolución anteriormente reseñada del impeachment lo ha llevado, en Inglaterra, a servir sólo de medio de remoción de funcionarios o gabinetes indeseables a la mayoría parlamentaria (cuando se compone el Parlamento luego de elecciones). En Francia sirve más bien de protección a los altos dignatarios, toda vez que es un requisito previo de su procesabilidad judicial; los representantes del pueblo "juzgan" previamente si debe ponerse al funcionario a disposición de la justicia destituyéndolo (porque así lo exigen sus fueros). Es con este último sentido -de ahí el hom-

(1) HAURIUO, Maurice; Principios de Derecho Público y Constitucional. Madrid: Reus, 1972, p. 407.  
(2) VALLE RIESTRA, Javier; La Responsabilidad Constitucional del Jefe de Estado. Lima, 1978, p. 61.  
(3) GONZALES CALDERON

bre de antejuicio- que ha sido recogido en la Constitución peruana de 1979. Es decir que, por una parte, el antejuicio es trámite condicional de procesabilidad de funcionarios; pero por otra parte, es tenido como medio de control político por parte del Congreso, al facilitar el alejamiento del funcionario.

En cuanto a la función del antejuicio como protección, ella se trata de un rezago de la doctrina de la infalibilidad y consecuentemente inmunidad inviolabilidad asignada a los monarcas en los regímenes monárquicos constitucionales. Tal prerrogativa se ha extendido, en el régimen republicano clásico, al Presidente de la República, quien, a diferencia del Presidente de los Estados Unidos, y a similitud de un rey, no ejerce poder efectivo alguno y se limita a funciones simbólicas y ceremonias de Estado. Pero también se preve el antejuicio para los ministros, como protección, tal vez confundiendo esta función del instituto con la de control del gobierno por el Parlamento. Y es precisamente a esta última a la que debemos prestar especial atención.

En realidad la llamada responsabilidad política es una categoría extrajurídica, porque no hay una materia "política" que la sistematice jurídicamente. Y es que con esta expresión se alude el hecho de que, en los sistemas democráticos, los gobernantes deben legitimidad a los gobernados. Y en un régimen parlamentario clásico como el inglés, donde el gobierno surge del seno del Parlamento, y el rey no lo ejerce, el gabinete está a la apreciación de la mayoría parlamentaria, la que a su vez es expresión del electorado al que se debe. Dependerá pues simplemente de que el gobierno siga una política acorde con la mayoría, el hecho de que sea o no estable. Esta es así una manera de obligar a que su gestión conserve legitimidad.

Por razones históricas ya conocidas, los regímenes políticos propuestos en el Perú por el Derecho constitucional han sido, en lo que va de la República, injertados desde contextos históricos extraños -

sobre todo de la Francia ilustrada de los Estados Unidos. Y siendo a veces las fuentes inconciliables entre sí, es comprensible que nuestras constituciones no sean un modelo de coherencia. Muestra de ello es el régimen del Presidente de la República en la Constitución de 1979; sus atribuciones resultan hipertrofiadas y no guardan proporción con el principio de la no-responsabilidad (inmunidad) el Presidente por actos de gobierno. En nuestro sistema político, el Presidente no sólo es jefe de Estado, sino que goza de las facultades propias del Presidente norteamericano; es decir, es él, prácticamente el jefe del gobierno también. Los ministros no son designados por el Congreso sino Presidente, y es a él a quien deben lealtad. Son casi simples secretarios de gobierno. Y así se suma el hecho de que el Presidente es elegido directamente -situándose en el mismo plano de soberanía que el Congreso, lo que ha producido no pocas problemáticas- y la prohibición constitucional de someterlo a proceso alguno mientras ostenta el cargo -salvo unos cuantos actos antijurídicos constitucionalmente consignados-, se tiene una institución híbrida que los hechos recientes han demostrado ser harto peligrosa para la viabilidad del sistema. El antejuicio funciona pues, para el presidente sólo como protección no como mecanismo de control político, o sea para controlar la eventual inconveniencia de sus excesivamente discrecionales actos de gobierno. Y es que nuestro jefe de Estado gobierna efectivamente, refundiéndose en una sola dos instituciones cuya separación fue uno de los presupuestos de la democracia de sus inicios.

Consustancial al status del jefe de Estado no-gobernante, es el mecanismo del referendo ministerial, formalidad por la que el rey o el Presidente en una república clásica pone en conocimiento de un ministro sus pocas iniciativas; éste toma como suyo el acto y atrae hacia sí la carga política, protegiendo al jefe de Estado. Este referendo es sustento básico de lo que se ha ve-

nido en llamar "irresponsabilidad" política del Presidente; lo que quiere decirse con esta frase es que no puede exigírsele, en nuestro régimen, al Presidente que responda con su cargo por actos o gestiones de gobierno que hayan devenido ilegítimos, y que el pueblo no puede revocarle el mandato conferido. Como se ha dicho líneas arriba esto se expresa en el descontento al interior del Congreso. Y las faltas o "errores" políticos de un gobierno solo las determina el sentir popular mayoritario o las tendencias de la oposición por partidarios. Pero en nuestro país sólo queda confiar el control del gobierno a lo segundo, en tanto no haya mecanismos de consulta permanente a lo primero.

Tanto como medio de protección de funcionarios, como en cuanto mecanismos de control político del gobierno el resultado propio del antejuicio es el alejamiento del procesado del cargo que ocupa; en el primer supuesto, para poder someterlo a proceso ordinario, y en el segundo, por haber perdido la confianza del Congreso. En la doctrina se admite también la posibilidad de que sirva de inhabilitación del enjuiciado para el ejercicio futuro de cargos públicos.

### III. El tratamiento constitucional de la responsabilidad del presidente.

La constitución peruana recoge el antejuicio como una de sus instituciones políticas, mediante la cual las Cámaras asumirán una función "de tipo jurisdiccional"<sup>4</sup>; porque en rigor el Congreso no juzga sino que se limita a determinar (en el juego de la conveniencia política) si existe o no mérito a la separación del funcionario -y un posterior juicio por el órgano jurisdiccional. Así lo establecen los artículos 183 y 184 de la Constitución. En ella es claro que existe un mecanismo de control político en lo referente a los ministros; pero en cuanto al Presidente de la República no resulta nada claro.

Del artículo 210, que preve taxativamente las causas por las que puede ser acusado el Presidente vía

(4) RUBIO Y BERNALES; Constitución y Sociedad Política. p.330.

antejuicio, se deduce, a contrario, que durante su mandato no puede acusársele por otras razones no previstas allí. Según alguna doctrina, los delitos comunes que cometiere podrían incluirse como supuestos de vacancia del cargo por incapacidad moral, en el primer inciso del artículo 206. Así que el artículo 210 estaría consignado unos actos delictivos calificados (infracciones constitucionales); se trataría de crímenes especiales, "tipificados" por la misma Constitución, llamados comunmente "delitos de función".

Posiblemente los constituyentes buscaron hacer que la Presidencia fuese inatacable, con el fin de mantener una estabilidad política constante, en un país como el nuestro, donde siempre tuvo capital importancia como jefatura del Estado y el gobierno al mismo tiempo. Esa intención constituyente se ve reflejada en el proyecto del artículo 210, cuyo texto dice: "El Presidente de la república no puede ser acusado por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones hasta después de haber cesado en el cargo, excepto por traición a la Patria,...(etc)"<sup>5</sup>.

Entendemos que si el Presidente cometiese un delito distinto a los del artículo 210, sería posible de procesamiento sólo después de haber dejado el cargo. Ese texto del proyecto guarda relación con el artículo 183, antes citado, que establece el mecanismo del antejuicio contra los altos funcionarios del gobierno y los parlamentarios. Lo resaltante de este precepto es que extiende la procedencia del antejuicio contra dichos funcionarios hasta después de determinada sugestión, al establecerlo expresamente (...) por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones, aunque hayan cesado en estas". pero salvo el caso del Presidente no se precisa si se trata de todos o de determinados delitos.

Pero todo lo anterior se refiere a la comisión de delitos, es decir, a materia penal. (...) nada se señala de la responsabilidad o de la posibilidad del antejuicio político al Presidente como evaluación de su mandato al término del periodo"<sup>6</sup>. Esto jugaría con el concepto de la no-responsabilidad política presidencial, relacionado con el mecanismo del refrendo ministerial.

Los artículos 213 y 221 de la Constitución establecen la figura del refrendo concebido (a decir de Rubio y Bernal) "como un recurso para moderar los atributos presidenciales y obligarlo al concurso técnico y político de sus ministros". Se trata pues de poner un límite al poder del del Presidente. Sin embargo, se observa que, al depender de él el nombramiento de los ministros (y no del Congreso), éste puede cambiarlos si se negasen a refrendar un acto en el cual él insiste, con lo que resulta muy discutible que en nuestro país el refrendo limite al poder presidencial. De modo que el refrendo da validez al acto presidencial y hace responsable al ministro refrendatario; pero ya no porque el jefe de Estado no gobierna y no tenga responsabilidad política en su investidura, sino precisamente para liberarlo de toda responsabilidad política. El ministro asume entonces esta, entendiéndola como "la conveniencia u oportunidad de una determinada acción política"<sup>7</sup>.

En la Constitución francesa de 1958, con la que nuestro sistema tiene algunas similitudes, se plantea que el refrendo es el medio de inmunizar al Presidente políticamente, así como lo es la imposibilidad del Parlamento de obligarlo a dimitir; ante lo cual podemos asumir (...) que los amplios poderes del Presidente no se ajustan perfectamente al concepto de irresponsabilidad política, ya que muestra prerrogativas y rasgos caracterís-

cos del el ejecutivo Presidencial"<sup>8</sup>. Y en la doctrina nacional. Pareja Pflucker dice "(...) hay un debilitamiento en los lazos que unen el ejercicio del poder y su correspondiente responsabilidad política"<sup>9</sup>. Power Manchego opina que para mantener un sistema de no-responsabilidad política del Presidente, habría que separar la jefatura del Estado (artículo 201 de la Constitución) de la jefatura del gobierno (artículo 211, inciso 3 de la misma), ya que es incoherente mantener una jefatura de gobierno sin su correspondiente responsabilidad. Así también cuando Tena Ramírez<sup>10</sup> analiza la responsabilidad en el sistema parlamentario dice al respecto del Jefe de Estado que "(...) (si) tampoco puede ejercer la función de gobierno, es natural y justo que la responsabilidad política sea asumida no por él sino por el gabinete". De lo que se deduce que, de ejercer funciones de gobierno, debería poder hacerse efectiva su responsabilidad política.

La función del juicio político cuya naturaleza es esencialmente política debería ir más allá de la destitución y ser, a decir de Valle Riestra "una verdadera forma de investigación de la conducta de los hombres públicos"<sup>11</sup>. Pensamos pues que, por ejemplo, las facultades atribuidas al Senado argentino en el procedimiento de antejuicio, de emitir un fallo que podría declarar incapaz al Presidente de ocupar "ningún empleo de honor, de confianza o a sueldo de la Nación" posteriormente (artículo 52 de la Constitución argentina) sería una clara y ejemplar sanción política. Dentro de los límites planteados por nuestra Constitución y por el sistema político por el que hemos optado se hace exigible la existencia de mecanismos necesarios que permitan el control del poder político, como podría ser el llamado juicio de residencia, por ejemplo.

(5) DEBATES DE LA CONSTITUCION; Sesión No. 23

(6) RUBIO Y BERNAL. Op. cit., p. 365.

(7) ALZAGA; Comentarios a las Leyes Políticas, en Revista de Derecho Público Madrid; Ediciones de Derecho Reunidas, 1987, p.9.

(8) LIONSS, Monique; Algunos aspectos del Constitucionalismo Francés Contemporáneo. p.83.

(9) PAREJA PFLÜCKER; Piedad; Atribuciones Constitucionales del Presidente de la República. Lima: Rickchay Perú, 1987, p.105.

(10) TENA RAMIREZ; citado por Linares Quintana en Tratado de la Ciencia del Derecho. Caracas: 1981, p.161.

(11) VALLE RIESTRAS; op. cit., p.61.