

# La Responsabilidad Política de los Ministros de Estado desde la Constitución de 1993: Sumaria Revisión de los Fundamentos del Juicio Político a partir del Sistema de Gobierno en el Perú

Alejandro Kiyoshi Matsuno Remigio \*

"Ganador del Primer Puesto del Concurso de Artículos de Investigación Jurídica organizado por la Revista Derecho & Sociedad"

## 1. La Separación de Funciones como Característica Esencial en un Estado de Derecho.

### 1.1 Antecedentes del Estado de Derecho<sup>1</sup>

Hasta antes del siglo XIV, en la Baja Edad Media, la idea de Estado a la cual suele referirse modernamente era inexistente, debido, principalmente a que la soberanía que ejerciera un gobernante sobre una población permanente en un territorio determinado no era absoluta<sup>2</sup>, pese a presenciarse manifestaciones del *ius imperium* por doquiera empleadas por agentes distintos del monarca. Asimismo, influye el hecho de que a ese "Estado" poco le importaba el bienestar de su población: sólo en parte eran considerados sus intereses en la administración y gobierno, de la misma forma que, haciendo justicia a ello, éste sólo requería de sus súbditos excepcionalmente.

Explica la doctrina que en aquella época la soberanía o se reducía a un sector determinado y exclusivo de la población (por ejemplo, sólo era ejercido en beneficio de un grupo social o religioso excluyendo de las instituciones políticas y de la vida del Estado a quienes no pertenecieran a tales grupos, aun cuando habitaran el mismo territorio), o se expandía incluso fuera del territorio nacional (como el poder político en aquel tiempo ejercido en toda Europa por la Iglesia Católica).

La evolución del Estado comienza con la conquista de la soberanía plena sobre la población eliminando las prerrogativas políticas que tenían los distintos agentes del feudalismo e interviniendo en la esfera jurídica de cada súbdito exigiéndole prestaciones a nombre del Estado (entiéndase tributos dinerarios o no).

A partir de entonces nace el Estado estamental, en el cual el poder se concentra en la persona del príncipe y en los cuerpos estamentales o asambleas (formadas por la nobleza y el clero que otrora ejercieran soberanía de manera particular, cada cual independientemente del "gobierno central", sobre un sector de población, territorio o de ambos y que fueran expropiados de su poder político otorgándoseles a cambio participación en la administración gubernamental y los privilegios económicos que hasta entonces percibían). Estas asambleas en un inicio se limitan a ayudar y aconsejar al monarca en la dirección de un buen gobierno; sin embargo, a medida que pasan los años, el propio príncipe prefiere delegarles mayores poderes llegando a depender de ellas, las que al final obtienen la dirección del gobierno y tanto el *princeps* como las asambleas aparecen como dos poderes antagonistas disputándose el poder del Estado.

A este modo de organización política se denomina Estado dualista, pues el poder proviene de dos fuentes: el príncipe y las asambleas (que representan a la nación

\* Alumno del Quinto Ciclo de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

<sup>1</sup> Este acápite se redactó a partir de las obras de NAEF, Werner. *La idea del Estado en la Edad Moderna*. Trad. Felipe González Vicen. Madrid: Aguilar, 1973. Cap. I: pp. 7-26; y DÍAZ, Elías. *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*. 9na ed. Madrid: Taurus, 1998. pp. 35-43.

y limitan el poder del primero). No obstante las pugnas existentes, juntas conformarán una unidad contra los elementos internos y externos que quieran desmembrar la soberanía alcanzada sobre la totalidad del Estado. Sobre la base de esta nueva concepción nace el Estado moderno.

Sin embargo, producto de las constantes discrepancias entre los dos detentadores del poder estatal (en los siglos XVII y XVIII), vence la monarquía, la cual logra prevalecer su dominio sobre los estamentos, especialmente en aquellos Estados en formación debido a que representaba la unificación de las distintas “regiones” o ciudades.

Este suceso desencadena una época de absolutismo de los monarcas, esencialmente en Europa continental, lo que trajo consigo la limitación del poder de los estamentos, que volcaron sus esfuerzos en velar por sus intereses particulares como grupos de poder – tanto el clero como la nobleza – olvidando su misión: proteger los intereses comunes a la nación (éste no fue el caso de Inglaterra, porque ahí los estamentos devinieron en verdaderos representantes de la nación y la dualidad en el poder permaneció gracias a que el monarca garantizaba el respeto de derechos mínimos para los ciudadanos<sup>3</sup>).

Así continuó hasta la caída del régimen con la Revolución francesa y su pedido de reivindicación de la clase burguesa en la participación en las políticas públicas. Mientras tanto, en ese periodo de absolutismo, el monarca olvidó su promesa de garantizar a los estamentos (a éstos y no directamente al pueblo, pues supuestamente lo representaban) el mantenimiento del Imperio de la Ley y su sometimiento a ella en sus decisiones de gobierno, so pena de ser resistidas sus órdenes. Con la Revolución, se recupera el derecho a resistirse a obedecer las directivas reales violatorias de lo estipulado en normas jurídicas, especialmente (y recientemente declaradas con la Revolución) las que consagren derechos y libertades para los ciudadanos (circunscritas en ese tiempo, principalmente, para la burguesía).

Para que lo estipulado sea efectivo se requerirá de la separación de las funciones estatales en distintos

órganos, de suerte que se habrá dado inicio a lo que actualmente se conoce como Estado de Derecho<sup>4</sup>.

## 1.2 Características del Estado de Derecho<sup>5</sup>: La Separación de Funciones

El concepto de Estado de Derecho implica que en una sociedad, cualquiera sea su forma de organización, siempre deberá regirse por cuatro principios básicos, puesto que, de otra manera, dicha organización carecería de cimientos. Estos principios son:

El Imperio de la Ley, que ordena la obediencia a la norma jurídica siempre que ésta haya sido emitida por un órgano representante de la voluntad popular.

La Legalidad de la Administración, consistente en el sometimiento de ésta a las normas jurídicas, de manera que sus actos no las vulneren; de ser así, el ciudadano tiene la posibilidad de reclamar la nulidad del acto por la vía administrativa y judicial siempre que se trate de actos reglados, pues los actos discrecionales y los propiamente de gobierno se admitirán en un procedimiento cuando se atente flagrantemente el principio de proporcionalidad en sentido amplio (analizándose la necesidad, adecuación y proporcionalidad en sentido estricto del acto impugnado).

La Garantía de Derechos y Libertades Fundamentales – que tiene su asidero en las primeras Declaraciones de Derechos, partiendo desde el Bill of Rights (1689) en Inglaterra y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789) en Francia – con la cual se impide que el Estado mantenga inerte al ciudadano ante la dación de normas injustas violatoria de su propia persona y su propiedad.

Finalmente, el principio de Separación de Poderes, el cual se concibió a partir del análisis de la realidad política de Inglaterra en el siglo XVII y por el cual se dedujo que “los poderes” del Estado eran tres: legislativo, ejecutivo y judicial.

Esta división tenía el propósito de evitar la concentración en una sola persona (el monarca) de la totalidad del poder estatal impidiendo que se generen abusos hacia los ciudadanos producto del desempeño de sus

2 Los términos usados se encontraron en: BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. *Derecho Constitucional*. Trad. Pablo Lucas Verdú. 3era ed. Madrid: Tecnos, 1987. p. 95. donde se explica que: “(...) en la práctica resulta axioma aceptado, generalmente, la observación de que el Estado «es un ente social que se forma cuando, en un territorio determinado, se organiza jurídicamente un pueblo que se somete a la autoridad de un Gobierno» (...)”

3 En Inglaterra no se instauró el absolutismo del rey ni se necesitó, por consiguiente, de una revolución para que los ciudadanos vean reflejados sus intereses en la administración del Estado o para que no se cometieran abusos de poder. Lo que sucedió fue que la clase alta inglesa – que conformara posteriormente la *House of Commons* – no era cerrada ni discriminante; por el contrario, permitió el ingreso a ella a quienes adquirieran relevancia política y económica según las circunstancias y el tiempo. De este modo, la *House of Commons* se convierte *de facto* en un conglomerado de lo más representativo de la nación en una época en la que no existían siquiera métodos de elección de representantes. Así, la *Glorious Revolution* de 1688 no puede ser comparada con una lucha entre dos grupos de poder antagonistas como en la Revolución Francesa (no se trata de una burguesía mercantilista contra la nobleza tradicional y el clero); sino como una lucha de dos agentes sociales por el predominio político, por representar a la nación, lo cual trajo como consecuencia la implantación de un incipiente Estado de Derecho con un *Bill of Rights* que declara derechos y libertades ciudadanas, más el compromiso de los nuevos Reyes de perpetuar el imperio de la ley, y una naciente separación de funciones que otorgaba legalidad al Gobierno de Su Majestad. Como consecuencia, Inglaterra conserva tanto a la monarquía como al Parlamento. Al respecto véase: NAEF, Werner. *Op. Cit.* pp. 19-20; y DIAZ MUNOZ, Oscar. *La moción de censura en el Perú*. Lima: Ara, 1997. pp. 46-48.

4 Díaz, Elías. *Op. Cit.* p. 44. El autor explica que las características generales del Estado de Derecho son el Imperio de la Ley, la División de Poderes, la Legalidad de la Administración y los Derechos y Libertades Fundamentales. Se podría decir que hasta antes de la Revolución existían la primera y, precisamente con: el nuevo régimen, las demás vieron la luz con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

5 Apartado basado en: DIAZ, Elías. *Op. Cit.*, pp. 44-56.

facultades; de suerte que, quien dirigiera el “Poder Ejecutivo” vería limitada su actuación al respeto de los derechos y libertades de los ciudadanos – estipulados en las Declaraciones de Derechos – quienes estarían representados en el “Poder Legislativo”.

En resumen, la idea de “separación de poderes” connota tanto el deber del Estado de realizar correctamente sus funciones, para lo cual requiere de una división del trabajo – a través de la especialización de ciertos órganos en determinadas actividades que resulten contrapuestas o inconcebibles en manos de una sola institución (así, existirá un órgano cuya principal función<sup>6</sup> sea la de emitir normas jurídicas; otro, la de resolver conflictos sobre la base de dichas normas; y un último encargado de administrar los recursos estatales guiado por dichas normas, las cuales ejecuta) – como la seguridad de la población (destinatarios del poder) de no ser víctimas del abuso del poder estatal, debido a la división de las funciones principales del Estado entre distintos órganos independientes entre sí, lo que impide que el poder se concentre en un solo órgano.

Siguiendo este razonamiento resulta más propio decir, entonces, que en el Estado existe una división o distribución de funciones<sup>7</sup>; puesto que el poder del Estado debe considerarse uno solo y no tres como tradicionalmente se explicaba este fenómeno organizativo. Más bien, son tres las más reconocidas manifestaciones de ese poder: función legislativa, ejecutiva y judicial encausadas en el Parlamento (o Congreso), el Gobierno y el Órgano Jurisdiccional, respectivamente.

No obstante, entiéndase que no se trata de una división rígida en la cual cada órgano ejercerá únicamente la función que se la ha asignado, sino que se relacionarán entre sí los tres órganos desempeñando todas las tres funciones en la medida de lo posible, precisamente, para evitar que ninguno emplee desmedidamente sus potestades originarias.

En ese sentido, la población podrá librarse del abuso de poder de alguno de los órganos estatales siempre que exista independencia entre estos, independencia que, además, facilita el control de parte de cada uno de ellos de la función encomendada al otro<sup>8</sup>.

Nótese que la noción de separación de funciones en los primeros Estados era completamente ajena, ejemplo de esto es que confluían en un agente funciones

inevitablemente contrapuestas como en el caso del *pretor* en Roma, quien tenía facultades para solucionar conflictos y, para cumplir su cometido eficientemente, creaba normas procesales<sup>9</sup>. Esto se debe a que en aquella época se prefería que todos – ciudadanos romanos y *peregrini* – gozaran del derecho a la igualdad ante la ley (de ahí que resultara más eficiente que un solo agente posea varias funciones para evitar la demora en la justicia solucionando él solo los problemas sobrevinientes en su labor diaria) antes que del derecho a la libertad, pues éste adquiere relevancia en el constitucionalismo moderno como producto de la garantía otorgada al ciudadano de que no habrá quien por sí propio goce de todo el poder estatal y haga con él lo que mande su albedrío sometiendo a la población; sino que habrá otros órganos que detenten poder similar y controlen la actuación de quien pretenda avasallar a los ciudadanos a su capricho<sup>10</sup>.

## 2. El Control Político y la Separación de Funciones<sup>11</sup>

Como se viene explicando, la separación de poderes es la base del constitucionalismo moderno. Este privilegia la libertad de los ciudadanos, lo cual sólo puede concretarse si se evita el abuso del poder político y esto, a su vez, solamente podría ocurrir si existiese concentración del mismo en un solo órgano o una sola persona; por eso, si se quiere que se respete la libertad del ser humano, el Estado debe someterse al Estado de Derecho, lo que significa adoptar la separación de las funciones estatales como principio para la organización estatal (además de los otros elementos del Estado de Derecho).

Dichas funciones se distribuyen entre distintos órganos los que las realizarán con plena independencia y asumiendo responsabilidad por cada uno de sus actos; pero, al mismo tiempo, unirán sus fuerzas con la finalidad de satisfacer el interés común del Estado.

En consecuencia, la separación de funciones es tanto un límite a la autonomía de cada órgano – para que no abuse de sus facultades – como un control recíproco entre todos los “detentadores de poder”.

Debe distinguirse que esta distribución del poder político implica un control mutuo y, por tanto, existe una obligación de colaboración, no una imposición de las decisiones de un órgano sobre otro. Este es el caso del refrendo ministerial de los actos del Presidente de la República en donde éste será eficaz si ambos órganos (Consejo de Ministros y Presidente) han participado en

6 Nótese que aquí se entiende la palabra “principal” como “originaria”, es decir, un órgano (Parlamento o Congreso, según el sistema de gobierno, concepto que examinará posteriormente) cuya función era, en sus inicios, la de emitir normas jurídicas, un órgano que nació para cumplir ese cometido. Sin embargo, como se explicará luego, en la actualidad se entiende que dicho órgano tiene por misión fiscalizar los actos del Gobierno.

7 LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. 2da ed. Barcelona: Ariel, 1979. p. 55. Ver también sobre el mismo tema: DUVERGER, Maurice. *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*. 5ta ed. española. Barcelona: Ariel, 1970. pp. 178-179.

8 LOEWENSTEIN, Karl. *Op. Cit.*, p. 55.

9 Respecto de las Fuentes del Derecho en Roma véase: MÉNDEZ CHANG, Elvira. “La influencia de la codificación de Justiniano”. En: *Bases Romanistas del Derecho Civil. Selección de Textos*. Lima: PUCP-Facultad de Derecho, 2005. pp. 26-27. Especialmente la nota al pie número 5.

10 LOEWENSTEIN, Karl. *Op. Cit.*, p. 56.

11 Para esta sección se utilizó tanto el esquema conceptual como los términos de: LOEWENSTEIN, Karl. *Op. Cit.* pp. 68-72. El autor utiliza el término “detentadores de poder” para referirse a los órganos a los que se les asigna las distintas funciones del Estado, entiéndase Parlamento y Gobierno especialmente para este caso.

su concepción, es decir, si se generó debate y posterior consenso sobre la propuesta presidencial. Aquí se aprecia un control por el simple hecho de haberse distribuido del poder político.

Existen, además, medios de control político que pueden utilizarse discrecionalmente, es decir sin el requerimiento de colaboración con otro órgano estatal – por ejemplo el uso del control difuso por parte de los jueces ante normas jurídicas inconstitucionales, el voto de censura o la no confianza del Parlamento al Gobierno y, su contraparte, el derecho de disolución que tiene el Gobierno contra el Parlamento – por los cuales se frustra la realización de un acto estatal o se pretende quitar el poder a las personas que dirigen un órgano. En este caso se ejerce un control autónomo del poder (entiéndase libre de cualquier injerencia en la decisión de cuestionar la labor del órgano).

### “(…) el control político encuentra su máxima expresión cuando un órgano tiene la obligación de informar sobre el cumplimiento de sus funciones a otro (…)”

Visto esto, se deduce que el control político encuentra su máxima expresión cuando un órgano tiene la obligación de informar sobre el cumplimiento de sus funciones a otro, en otras palabras, cuando se le exige ser políticamente responsable por los actos realizados con motivo del correcto cumplimiento de las funciones encomendadas. Dicha exigencia de responsabilidad política proviene del desarrollo histórico, en Inglaterra, del *impeachment* que es el control parlamentario del Gobierno por excelencia.

### 3. Clasificación Doctrinaria sobre las Estructuras del Estado y del Gobierno<sup>12</sup>

Antes de estudiar las manifestaciones más importantes de la responsabilidad política es conveniente conocer la forma en la que se organizan los Estados.

La doctrina, a lo largo de la historia, ha clasificado las estructuras que, generalmente, adopta el Estado; sin embargo, es a partir del siglo XIX que se da a conocer la distinción entre “**Formas de Estado**” y “**Formas de Gobierno**”.

Por la clasificación en “**Formas de Estado**” se entiende un criterio de diferenciación de las estructuras estatales por medio de la observación, por un lado, de uno de

los elementos esenciales o constitutivos del Estado: el territorio<sup>13</sup>; y, por otro lado, a través de la observación de la predisposición política o ideológica aceptada por la población, independientemente de la estructura adquirida por razón del territorio antes mencionada. A la primera sub-clasificación se denomina *Formas Jurídicas de Estado*, mientras que a las segundas *Formas Políticas de Estado*.

Las *Formas Jurídicas de Estado* – como se mencionó – dependen de la organización que el Estado haya hecho de su territorio. Así, existen Estados unitarios, caracterizados por su indivisibilidad territorial y consecuentemente con un solo ordenamiento jurídico-constitucional para todo el territorio y un solo poder constituyente que representa a la totalidad de la población. También, existen Estados federales, cuya organización depende de la existencia previa de otros Estados jurídicamente autónomos que se unen con el propósito de presentarse ante la sociedad internacional como un solo sujeto; se presenta aquí un doble ordenamiento jurídico-constitucional: el de cada Estado y el del Estado federal<sup>14</sup>. Finalmente, se encuentra el Estado Regional, cuya incorporación como una forma jurídica más es cuestionable, dado que se trata de la segmentación del territorio de un Estado unitario para una mejor organización y distribución de labores gubernamentales sin concederse autonomía jurídico-constitucional ninguna a las regiones.

Las *Formas Políticas de Estado* dependen de la corriente político-ideológica aceptada por la nación y plasmada en su Carta Política. En ese sentido, se observa la existencia de Estados liberales, Estados autoritarios y, hasta hace algún tiempo, de Estados marxistas.

La clasificación por “**Formas de Gobierno**” es la que, para el caso, importa sobremedida. Está clasificada sobre la base del análisis de los personajes que ostentan la titularidad del poder del Estado, por un lado, y los órganos que ejercen la dirección del conjunto del Estado, por el otro.

De esta manera, la primera categoría, denominada *Formas Clásicas de Gobierno* o *Formas de Gobierno en sentido restringido*, se centra en determinar quién detenta en los hechos el poder estatal, es decir, quién verdaderamente dirige la organización política del Estado: o un monarca hereditario o un presidente elegido directa o indirectamente por la población.

La segunda categoría es la de las *Formas Modernas de Gobierno* o *Formas de Gobierno en sentido amplio*. Ésta considera relevante conocer qué órgano estatal posee preponderancia en la estructura del Estado; en otras palabras, se parte de localizar la ubicación de cada órgano estatal respecto de los demás y, a partir

12 Este apartado se sustenta en la tesis de: GARCÍA BELAÚNDE, Domingo. *La Constitución en el péndulo*. Arequipa: UNSA, 1996. pp. 71-88, de quien se toman, además, los términos de cada una de las clases de Estado y Gobierno explicadas.

13 Vid. JELLINEK, Georg. *Teoría General del Estado*. Trad. Fernando De los Ríos. Buenos Aires: Albatros, 1954. pp. 295-325. Donde se informa que los elementos esenciales del Estado son el territorio, la población y el poder del Estado (también considerado como la organización política o el Gobierno propiamente dicho).

14 PLANAS, Pedro. “Cómo organizar el territorio”. En: *Derecho Constitucional 1. Selección de Textos*. Lima: PUCP-Facultad de Derecho, 2004. Parte nº 4 pp. 9-10.

de ahí, verificar el mayor o menor grado de poder que cada cual ejerce sobre el resto, de suerte que, el nombre de la categoría dependerá del órgano del que más dependa el funcionamiento mismo del Estado: por ejemplo, será Presidencial cuando el Gobierno sea el que ostente mayor poder; mientras que Parlamentario si se trata del Parlamento. A esta sub-clasificación se llama, modernamente, **Sistema de Gobierno**.

De ahí surge la idea de unión entre las nociones de separación de funciones y sistemas de gobierno: "(...) la separación de poderes reviste dos formas principales, según el modo de relación entre el Parlamento y el Gobierno: el régimen parlamentario y el régimen presidencial (...) la primera de separación elástica o atenuada de poderes, o incluso de colaboración de poderes (...) la segunda de separación rígida o tajante de poderes (...)”<sup>15</sup>.

#### 4. Los Primeros Sistemas de Gobierno: El Sistema Parlamentario y el Presidencial

##### 4.1 El Sistema Parlamentario de Gobierno<sup>16</sup>

El sistema parlamentario de gobierno tiene su origen en los países europeos, especialmente en Inglaterra, y consiste en trasladar al Parlamento las riendas de la política gubernamental. No se trata de una elaboración doctrinaria o una propuesta de organización del Estado (como ocurre en el sistema presidencial y semi-presidencial), sino de una ordenada clasificación de lo que en los hechos acaecía en el Estado de la época (Inglaterra del siglo XVII tras la *Glorious Revolution*)<sup>17</sup>.

En este sistema, el Gobierno se encuentra dividido en dos instituciones: un Jefe de Estado y un Gabinete Ministerial, de ahí que se le llame Gobierno dualista<sup>18</sup>.

El Jefe de Estado en el sistema parlamentario es garante de la unidad y continuidad del Estado, generalmente ejerce influencia moral – incluso en ciertas ocasiones hasta política – sobre los asuntos de gobierno; ya que su autoridad, sea por su investidura monárquica o por su experiencia política, se lo faculta. Sin embargo, no podrá, por propia cuenta realizar actos políticos – es decir, actos discrecionales con miras a intervenir en la gestión del país – ya que la historia política ha hecho que entregue esa facultad a los verdaderos representantes de la población: el Parlamento, pudiendo intervenir únicamente con el respaldo del Gobierno propiamente dicho. El cargo de Jefe de Estado recae, generalmente, en un monarca hereditario que permanecerá en este de manera vitalicia o en la figura de un Presidente de la República elegido por el Parlamento para tal fin por un amplio plazo.

El Gabinete Ministerial, por otro lado, es un órgano colegiado (porque toma decisiones en conjunto y expresa una voluntad común producto de un debate y consenso entre los miembros del órgano) y lo preside el Jefe de Gobierno quien en los distintos países recibe el nombre de Primer Ministro, Presidente del Consejo o Canciller. Es éste quien escoge a los demás miembros del Gabinete o Ministros, los que presenta ante el Jefe de Estado para su aceptación (aunque esto sea una formalidad, ya que él nada podrá hacer para cambiar a las personas designadas por el Jefe de Gobierno).

Ambos – Jefe de Gobierno y Gabinete Ministerial – representan al Gobierno propiamente dicho, es decir, aquel que se encarga directamente de las políticas públicas, de la gestión y administración del Estado asumiendo las funciones gubernamentales esenciales.

Ahora bien, debe precisarse que el Gobierno nace del Parlamento, es decir, son miembros del Gobierno los parlamentarios del partido político con mayoría en la Cámara (elegida por sufragio directo).

Dicha Cámara los nombra por unanimidad, pues, lo que se quiso en sus inicios era que el monarca eligiera entre sus colaboradores o asesores a miembros del Parlamento para que, luego, los demás representantes de éste cuestionen la actuación de los mencionados elegidos; les requieran explicaciones sobre los actos u omisiones del monarca que estos habrán de refrendar; y para informarles metas de gobierno, es decir, plantearles una agenda política que deben cumplir, además de explicarles la forma de alcanzarlas. En buen romance, el Gobierno está conformado por miembros del Parlamento para controlar la actuación del monarca a través de ellos.

En consecuencia, el Gabinete es responsable de sus actos políticos ante el Parlamento y lo es también cuando avala los actos políticos del Jefe de Estado (lo que muy raras veces ocurre actualmente; pero que en un inicio era el medio por el cual el Parlamento controlaba el poder político del monarca, puesto que eran sus ministros quienes asumían el castigo penal de la Cámara – y más adelante político – ante actos u omisiones atentatorios del interés nacional o simplemente conductas inconvenientes en la oportunidad dada)

Por consiguiente, si quisiera realizar algún acto legislativo, el Jefe de Estado precisa contar con el refrendo del órgano colegiado – del Gobierno propiamente dicho – el cual asume la responsabilidad política por dicho acto, debido a que el Jefe de Estado no podrá ser imputado nunca por sus comportamientos políticos o por asuntos materia de gobierno al ser políticamente irresponsable

15 DUVERGER, Maurice. *Op. Cit.*, p. 197.

16 Esta parte fue elaborada, principalmente, bajo la estructura argumentativa de: DUVERGER, Maurice. *Op. Cit.* pp., 197-219.

17 LOEWENSTEIN, Karl. *Op. Cit.*, p. 103.

18 A este respecto, la palabra “Gobierno” tendría tres acepciones: una en referencia a todo el aparato del Estado, con lo cual se incluiría a los tres órganos clásicos (Gobierno, Parlamento y Órgano Jurisdiccional); una segunda acepción que da cuenta del órgano estatal individualizado distinto del Parlamento, otrora llamado “Poder Ejecutivo”; una tercera acepción identifica a una parte del “Poder Ejecutivo” cuando es dualista, es decir, se habla de la institución que realiza efectivamente la labor política y de gestión o administración del Estado, se trata del Gobierno propiamente dicho. Esta distinción se encuentra en: DUVERGER, Maurice. *Op. Cit.*, p. 179.

y, por tanto, indiferente a los conflictos entre Gobierno y Parlamento.

A ese tenor pronuncia la tradición inglesa que "(...) el monarca escapa a cualquier responsabilidad política por la ficción *the king can do no wrong*; el mismo efecto produce el requisito de refrendo ministerial de todos los actos políticos del presidente del Estado, con lo cual el gabinete asume la responsabilidad política (...)”<sup>19</sup>.

Por tanto, es elemento distintivo de este sistema la responsabilidad del Gobierno ante el Parlamento, el que puede obligarle a dimitir si le niega su confianza. Esto ocurre cuando se deniega una cuestión de confianza (la cual es propuesta por el propio Gobierno) o se aprueba una moción de censura (a propuesta de un parlamentario de la Cámara elegida directamente por la población).

Asimismo, el Parlamento participa de la investidura del Gobierno, es decir, permite que inicie sus funciones eligiendo por unanimidad al partido político con mayoría parlamentaria para que gobierne dirigidos por el jefe del partido quien será Jefe de Gobierno.

De este modo, habrá una investidura expresa cuando el Parlamento invista al Primer Ministro antes de que elija a sus ministros; o cuando el Gabinete, ya seleccionado por el Primer Ministro, recibe el voto de confianza; o cuando ocurren los dos procedimientos a la par. Será tácita, en cambio, cuando no se requiera del Parlamento ninguna confianza; sino que, apenas lo elija el Primer Ministro entra en funciones su Gabinete, siempre que no se quiera iniciar, de parte de algún parlamentario, un voto de desconfianza.

El Jefe de Estado solía dar su aprobación al Gabinete que le ofrecía el Parlamento<sup>20</sup> ocurriendo así su investidura, no obstante, el monarca perdió con el tiempo su originaria fuerza política (principalmente con el primer monarca de la dinastía Hannover, Jorge I, francoparlante desentendido de su nuevo reino y del idioma inglés<sup>21</sup>) y su investidura se convirtió en la mera plasmación de su firma y visto bueno.

Por todo lo acotado se puede expresar que el Gabinete está impedido de gobernar si no es con la confianza

del Parlamento – específicamente de la Cámara elegida por sufragio directo –, de perderla, se le obliga a dimitir, pues, "(...) si el Parlamento Inglés se esforzó en conseguir que los ministros fuesen admitidos dentro de su seno, lo hizo con el fin de estar seguro de que estos poseyesen su confianza y no pudiesen trabajar más que de acuerdo con él (...)”<sup>22</sup>.

En resumen, el sistema parlamentario de gobierno se caracteriza por una separación flexible de poderes, ya que existe una permanente colaboración entre el Jefe de Estado y el Parlamento a través del Gabinete Ministerial, que compartía inicialmente el Gobierno con el Jefe de Estado (etapa a la cual se llama parlamentarismo dualista, porque supone la influencia en la vida política tanto del órgano colegiado emanado del Parlamento – el Gabinete – como del órgano monocrático – el monarca), pero que, con el tiempo, el Monarca es liberado de la carga decisoria y permanece como Jefe de Estado entregándole todo el rol político al Gabinete Ministerial (etapa llamada parlamentarismo monista). En el primer caso – el dualista – el Gabinete necesita de la confianza tanto del Monarca como del Parlamento para gobernar, en el segundo – el monista –, sólo lo necesita del Parlamento porque la del Jefe de Estado es una simple formalidad<sup>23</sup>.

#### 4.2 El Sistema Presidencial de Gobierno<sup>24</sup>

El sistema presidencial fue creado por los constituyentes norteamericanos de Filadelfia y se caracteriza por una separación rígida de poderes<sup>25</sup>. En el Gobierno, a diferencia del sistema parlamentario, sólo existe un órgano encargado de ejecutar las políticas públicas y responder por ellas<sup>26</sup>. Es decir, los poderes de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno recaen en una persona: el Presidente.

A éste le asisten un número de colaboradores – llamados Secretarios – a quienes tiene la facultad de nombrar y destituir según su parecer; por consiguiente, ellos no formarán un órgano colegiado<sup>27</sup> (no existe gabinete en donde se tengan que discutir las políticas de gobierno y acordar en conjunto) principalmente porque no está permitido ejercer la función de secretario en simultaneidad con la de congresista, por tanto jamás se encontrará en este sistema la simultaneidad entre miembros del

19 LOEWENSTEIN, Karl. *Op. Cit.*, p. 266.

Véase también TURPIN, Colin. *British Government and the Constitution. Text, cases and material*. 5<sup>th</sup> ed. London: Butterworths, 2002. Chapter 7.

20 Los primeros indicios del Gobierno datan del reinado de la dinastía Tudor, cuando el Rey designa un *Privy Council* – el cual alberga entre sus miembros a gentes de clase media – cuya función radicaba en la asesoría a Su Majestad en cuestiones políticas y administrativas; más aún, se les concedió iniciativa legislativa tanta que los proyectos de ley de entonces fueron incentivados por este ente. Más tarde, en 1642, *(the Nineteen Propositions)* obligaría al Rey a someter a aprobación del Parlamento la designación de estos servidores y que aquellos asuntos políticos trascendentes sean debatidos en el Parlamento, no en el *Council*. Por ello, se dice que antiguamente el Parlamento le **ofrecía** al monarca un gabinete. DIAZ MUÑOZ, Oscar. *Op. Cit.*, pp. 41-50.

21 LOEWENSTEIN, Karl. *Op. Cit.* p. 103.

22 HAURIU, André. *Derecho Constitucional e Instituciones políticas*. Barcelona: Ariel, 1980. p. 277.

23 HAURIU, André. *Op. Cit.*, pp. 269-277.

24 Vid. DUVERGER, Maurice. *Op. Cit.*, pp. 197-219. Sobre el que se desarrolla el presente apartado.

25 DUVERGER, sin embargo, explica que esta clasificación clásica entre separación rígida o elástica es una muy ligada a lo jurídico y que es necesario considerar el papel de los partidos políticos. DUVERGER, Maurice. *Op. Cit.*, pp. 267. Así mismo, HAURIU expone que el sistema rígido no hubiera perdurado de no ser porque los secretarios de Estado (como en el caso Norteamericano) mantienen frecuente contacto con los congresistas. HAURIU, André. *Op. Cit.*, pp. 269-277.

26 DE VERGOTINI, Giuseppe. *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid: Espasa-Calpe, 1983. pp. 359-362.

27 DUVERGER, Maurice. *Op. Cit.*, p. 211.

Gobierno y miembros del Congreso. No será evidente una interrelación entre ambos órganos<sup>28</sup>.

En ese sentido, los secretarios no son elegidos para tal cargo por el Congreso, sino plenamente por el Presidente y se deben a él. Menos aún son vigilados sus actos por los congresistas<sup>29</sup>.

Por ello, los Secretarios resultan ser simplemente asistentes o consejeros del Presidente, quien es, finalmente, quien toma la decisión final sobre cualquier política gubernamental; dado que este "(...)" es libre de actuar a su gusto en el marco de sus poderes gubernamentales y administrativos, pero su limitación por el cuadro de las leyes y del presupuesto es mucho mayor que en el régimen parlamentario (...)"<sup>30</sup>. De ahí se deriva que, en este sistema, el Congreso sea más fuerte que el Parlamento en el sistema parlamentario; puesto que tanto las leyes como el presupuesto anual del Estado son aprobados unilateralmente por este órgano, a diferencia del sistema parlamentario en el que, al participar el Gobierno en el debate diario en la Cámara, siempre le será posible negociar con la oposición cualquier ley y el mismo presupuesto.

Se comprende de todo lo indicado que el Congreso no puede enjuiciar la responsabilidad política del Presidente ni de sus secretarios – salvo por el juicio político que se verá más adelante – ni el Presidente está facultado para disolver, ni en su totalidad ni parcialmente, el Congreso<sup>31</sup>. De esto se colige que en este sistema se carece de controles entre ambos órganos.

No obstante la rigidez del sistema, se admite excepciones. Muestra de ello es el caso Norteamericano donde dichas excepciones provienen de la propia Constitución como el derecho de veto del Presidente de la República de las leyes del Congreso y el poder de confirmación del Congreso de los funcionarios federales. Además de la costumbre de aceptar como iniciativa legislativa presidencial el mensaje anual de éste ante el Congreso<sup>32</sup>.

En conclusión, los Secretarios carecen de poder de decisión política independiente; dado que el Presidente, al ser a la vez Jefe de Estado y de Gobierno, posee todo el poder político y se responsabiliza por lo que haga en materia gubernamental, debido a que obtiene su autoridad de una investidura popular y, por ello, se encuentra ubicado al mismo nivel del Congreso<sup>33</sup>.

## 5. El Sistema Semi-Presidencial de Gobierno: La Creación Francesa<sup>34</sup>

El sistema semi-presidencial fue creado por DUVERGER para explicar el sistema (él lo llama régimen) político de Francia.

Se podría afirmar que este sistema es la confluencia de los dos sistemas previamente explicados; sin embargo, se observan más elementos del sistema parlamentario que del presidencial, puesto que lo que se pretendía era adaptar el sistema de gobierno tradicionalmente parlamentario – que producía constantemente crisis políticas – al contexto histórico-político de Francia.

Este cambio se vio reflejado en la Constitución de 1958 – dirigida por De Gaulle en su gobierno de seis meses – la cual brindaba ingentes poderes al Gobierno, en contraste con la Constitución histórica francesa.

Entre las innovaciones de De Gaulle se encuentra la figura del Presidente de la República – en un sistema hasta entonces parlamentario – dotado de amplísimos poderes y, desde la reforma constitucional de 1962, elegido por sufragio universal como en el sistema presidencial<sup>35</sup>.

Así, el Gobierno se convirtió en dualista – como en el sistema parlamentario – en donde se distingue un Jefe de Estado y uno de Gobierno que preside su Gabinete Ministerial, cada cual investido con atribuciones propias. Además, el Gabinete es políticamente responsable ante el Parlamento – como en el Gobierno del sistema parlamentario – y, eventualmente, puede ejercer su derecho de disolución contra este órgano. Sin embargo, el Gabinete es investido solamente por el Presidente y no por el Parlamento, el cual tendrá que cuestionar dicha investidura a lo largo de su mandato a través de la censura ministerial, único mecanismo por el cual éste se hace escuchar. Dicho mecanismo es canalizado por la interpelación (o pliego de preguntas)<sup>36</sup>.

La inclusión de la elección popular del Jefe de Estado hace que éste se sienta igual al Parlamento en lo que respecta a su poder político, toda vez que ambos son elegidos similarmente; es decir, en ambos casos sus poderes emanan del pueblo de la nación (como en el caso del Presidente del sistema presidencial quien tiene igual poder que el Congreso). Se diferencia, así, del sistema parlamentario, pues en este, el Jefe de

28 Tanto Parlamento como Congreso son órganos legislativos por tradición, solo que sus antecedentes históricos son distintos. El primero es europeo y, *stricto sensu*, implica un llamado al monarca a dialogar con sus súbditos; el segundo, es norteamericano en donde no existe monarquía y los representantes de la sociedad se congregaban para discutir los temas de la Nación. Ver sobre esta distinción GARCIA CHAVARRI, Abraham. "Naturaleza, características e inconvenientes de la acusación constitucional en el sistema de gobierno peruano." En: *lus et Veritas* N° 29. Lima, 2004. p. 292, nota al pie número 4.

29 HAURIUO, André. *Op. Cit.*, pp. 267-268.

30 DUVERGER, Maurice. *Op. Cit.*, p. 212.

31 HAURIUO, André. *Op. Cit.* pp. 267-268 y véase también DUVERGER, Maurice. *Op. Cit.*, p. 211.

32 HAURIUO, André. *Op. Cit.* pp., 267-268.

33 Ver DUVERGER, Maurice. *Op. Cit.* p. 211 y HAURIUO, André. *Op. Cit.*, pp. 267-268.

34 La presente fue elaborada sobre la base de: DUVERGER, Maurice. *Op. Cit.*, pp. 214-217.

35 Véase también GARCIA BELAUNDE, Domingo. *Op. Cit.*, p. 76.

36 SÁNCHEZ DE DIOS, Manuel. *La moción de censura. Un estudio comparado*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1991. pp. 107-126.

Estado es elegido bien por el Parlamento, por un grupo de notables, o bien lo es un monarca con derechos hereditario. Este hecho provoca que, como consecuencia necesaria, se considere al Jefe de Estado del sistema semi-presidencial políticamente superior al Gabinete Ministerial.

## 6. El Presidencialismo Latinoamericano<sup>37</sup>

El presidencialismo es una aplicación deformada del sistema presidencial – tal como se concibió en los Estados Unidos de Norteamérica – que genera el debilitamiento del Congreso y la supremacía del Presidente de la República<sup>38</sup>

En Latinoamérica, la adopción del sistema presidencial de gobierno data de la independencia de sus naciones de la metrópolis española en el siglo XIX; sin embargo, pronto se produjo una distorsión en este sistema puesto que, para limitar el poder de los primeros Presidentes-caudillos eran necesarios mecanismos que le adjudiquen responsabilidad política por sus actos.

Para cumplir este cometido no se utilizaron los medios con los que cuenta el sistema presidencial para limitar el poder de su Presidente, sino que se prefirió acoger los del sistema parlamentario, distorsionando así el sentido de dichas figuras, dado que su aplicación en nuestro incipiente sistema no resultaba viable por haberlas introducido en un contexto de separación rígida de funciones como lo es el presidencial.

Siendo más específicos, se olvidó cambiar la posición privilegiada del Presidente peruano – a la vez Jefe de Estado y de Gobierno – cuando se incorporaron instituciones del sistema parlamentario.

Tan es así que aún tenía la potestad de designar y retirar a sus Ministros sin requerir de la aprobación de ningún órgano – tan igual como lo hace el Presidente de los Estados Unidos con sus Secretarios – de lo cual resulta que el Presidente del Consejo de Ministros (y como él los demás Ministros) se someta a sus decisiones so pena de ser destituido del cargo y reemplazado por alguien más condescendiente.

De este modo, la supuesta función controladora que tendría que ejercer el Presidente del Consejo de Ministros (si fuera como el Primer Ministro del sistema parlamentario) en el caso, por ejemplo, del debate que se generaría con ocasión de la aprobación de los actos que el Presidente quisiera realizar – los mismos que requieren del refrendo del Consejo – quedaría reducida a una reunión informativa en la que el Presidente de la República notifica a sus Ministros sobre sus actos y

les exige refrendarlos, convirtiendo, de esta manera, al Presidente del Consejo (supuestamente Jefe de Gobierno) y a su Gabinete en máquinas de hacer firmas – tal como lo que se decía acerca del Jefe de Estado del sistema parlamentario – permitiendo al Presidente de la República realizar las políticas que le plazcan, debido a que no se le exige responsabilidad por sus actos, sino a sus Ministros. De ser censurados estos (destituidos de sus cargos por el Congreso) el Presidente elegiría un nuevo Gabinete y si siguiera encaprichado en realizar su parecer tendría el derecho, a la larga (a través de sus Ministros si el nuevo Gabinete fuera censurado por segunda vez o no se le diera la confianza) de disolver el Parlamento.

Resumiendo, se puede decir que tres puntos caracterizan a este sistema:

Un Gobierno políticamente indestructible, principalmente porque su Presidente de la República es, al igual que el Presidente de Norteamérica, Jefe de Estado y Jefe de Gobierno; además, goza de mayores prerrogativas que el mismo Presidente del sistema presidencial, entre las principales, impedir la promulgación de las normas que le alcanza el Congreso con el fin de revisarlas y regresarlas para un nuevo debate, realizar propuestas legislativa de manera directa e intervenir en el presupuesto de la República (algo inconcebible en el caso norteamericano pues el control al Gobierno tiene uno de sus pilares en que el presupuesto lo aprueba el Congreso unilateralmente sin participación de aquel).

Un Congreso políticamente débil, con un derecho de control limitado por las características del Presidente de la República, resignándolo a su función legislativa.

Además, se muestra un Estado completamente centralizado, en donde las decisiones se toman en la capital del país – sede del Gobierno – sin consulta ninguna a los pobladores de los lugares en donde eventualmente tendrá efectos lo decidido por el Presidente<sup>39</sup>.

## 7. El Juicio Político: Sus Características en el Reino Unido de Gran Bretaña y en Estados Unidos de Norteamérica<sup>40</sup>

El *impeachment* – también llamado juicio político – es un mecanismo evidentemente político, desarrollado en el órgano estatal que encarna la función legislativa y controladora del Gobierno (sea el Parlamento, como en el Reino Unido, o el Congreso como en Estados Unidos) que castiga una conducta considerada políticamente incorrecta, la cual reviste un agravio al honor y reputación del Estado.

37 Esta parte nació influenciada por las siguientes lecturas: GARCÍA BELAÜNDE, Domingo. *Op. Cit.* pp. 75-88; y ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, Eloy. "Notas acerca de la evolución del presidencialismo latinoamericano a la luz de lo ocurrido en el caso peruano sobre el particular". En: *Derecho Constitucional 1. Selección de Textos*. Lima: PUCP-Facultad de Derecho, 2004. Parte n° 5 pp. 21-38. Se toma el esquema conceptual de los autores.

38 DUVERGER, Maurice. *Op. Cit.*, p. 213.

39 Esta síntesis se obtuvo de: ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, Eloy. *Op. Cit.* pp. 23-25. De la misma fuente provienen los ejemplos.

40 Vid. PANIAGUA CORAZO, Valentín. "La justiciabilidad de los actos político-jurisdiccionales del Congreso". En: *Derecho Constitucional 1. Selección de Textos*. Lima: PUCP-Facultad de Derecho, 2004. Parte n° 6 pp. 41-52. Se toma el esquema conceptual del autor quien resume muy bien el tema.



Dicha conducta es cometida por un funcionario (entre ellos el parlamentario o congresista) y, aún cuando dicha conducta no sea penalmente perseguible si se llevara por el fuero jurisdiccional, seguirá el procedimiento preestablecido en la sede parlamentaria o congresal, pues, la conducta realizada es juzgada por los miembros de dicha sede por considerársela políticamente errónea.

Esta conducta, a diferencia de una conducta jurídica, se sustenta en la ponderación de criterios de conveniencia u oportunidad de las decisiones tomadas por el funcionario<sup>41</sup>.

El procedimiento antedicho, en el Reino Unido de Gran Bretaña, es una analogía de su sistema judicial, pues en éste es posible constatar la presencia de un jurado en cada condado encargado de examinar los procesos penales y un juez que dictamina a este respecto. Siguiendo esa lógica, el *impeachment* funciona porque ese tipo de procedimiento es costumbre enraizada en ese país, por lo que basta aplicar la figura al ámbito de la nación: la *House of Commons* hará las veces de jurado de la nación y acusará al funcionario; mientras que la *House of Lords* será la encargada de emitir un veredicto, ya que este último órgano no sólo es la Cámara Alta del Reino Unido de Gran Bretaña, sino que además es la instancia máxima de justicia del país, pues, son miembros de la Cámara los *Lords of Appeal*<sup>42</sup>.

Así se explica que en la tradición inglesa "(...) el *impeachment* [se haya concebido inicialmente como] un procedimiento criminal (...) [que] sanciona, según el caso, al Ministro objeto de ella en su persona, sus bienes y su honor (...) "<sup>43</sup>. Y es recién en el siglo XVII que este procedimiento se restringe a faltas graves, las cuales no tienen que estar tipificadas necesariamente, dado que se trata un juzgamiento de una acción u omisión políticas.

Sin embargo, en el Reino Unido de Gran Bretaña la sanción política puede llevar consigo la carga, además, de una sanción penal si de los hechos se concluye que se incurrió en algún tipo penal<sup>44</sup>. Nótese que el caso será visto por los *Lords of Appeal*, quienes son jueces y pueden resolver sobre delitos, por tanto, podrán emitir veredicto sobre la responsabilidad política y la penal si existiera.

De este modo, al ser el *impeachment* inglés "equivalente" a un juicio penal, resulta inaceptable el ejercicio del derecho de gracia del monarca con el fin de eliminar la pena impuesta a sus ministros. Menos aún será

revisable en sede judicial, pues, se trata de un proceso de naturaleza política, no jurídica<sup>45</sup>.

En resumen, se dice que "(...) el objetivo del juicio político es la sanción política ante un acto moral o políticamente reprobable de tal grado que llegue a lesionar la respetabilidad de la función que el alto representante estatal está desempeñando (...) lo que se busca (...) es retirarle el poder a quien está haciendo un mal uso de este (pues es indigno de él) e impedir (...) que el funcionario pueda volver a retomarlos en el futuro (...) "<sup>46</sup>.

Ahora bien, el *impeachment* sanciona delitos de función ya sea con la destitución (retiro del poder, fin del mandato del funcionario) o la inhabilitación (imposibilidad de ejercer el cargo por un periodo temporal o perpetuo). Ambos casos no por el solo hecho de cometer un delito de función, sino que éste debe implicar – como se dijo líneas arriba – la lesión de la dignidad del Estado<sup>47</sup>.

Por otro lado, la responsabilidad de los funcionarios en los Estados Unidos de Norteamérica (*impeachment* norteamericano) es solamente un juzgamiento político por faltas políticas (se incluyen delitos comunes y de función siempre que afecten la dignidad del Estado), no posee ningún rasgo penal en absoluto (no se impone sanciones penales en el Congreso) como sí lo ocurre en el *impeachment* inglés. Incluso, el *impeachment* norteamericano está previsto para una lista predeterminada de funcionarios que incurran en determinados supuestos que la Constitución Norteamericana considera reprimibles (llámese traición, cohecho, delitos y faltas graves).

El encargado de sancionar estos supuestos es el Senado (la Cámara Alta en el Congreso Norteamericano)<sup>48</sup> y, al igual que en el caso inglés, queda prohibido el ejercicio del derecho de gracia por parte, en este caso, del Presidente de la República, o la apelación ante el Órgano Jurisdiccional.

Como se podrá notar, en ambos casos la acusación al funcionario proviene de la Cámara Baja (en el primer caso de la *House of Commons*, en el otro, de la *House of Representatives*), mientras que el dictamen de determinación de responsabilidad lo emite la Cámara Alta (la *House of Lords* en Inglaterra – que puede dictaminar sanciones penales – y el Senado en los Estados Unidos de Norteamérica – que solamente sentencia sobre la responsabilidad política, pues, de existir un agravio correspondiente a materia penal, será el sistema de justicia el encargado de resolver).

41 GARCIA CHAVARRI, Abraham. *Op. Cit.*, pp. 292-295.

42 DIAZ MUÑOZ, Oscar. *Op. Cit.*, p. 60.

43 *Ibid.* p. 61.

44 *Ibid.* p. 294.

45 GARCIA CHAVARRI, Abraham. *Op. Cit.*, pp. 295-296.

46 *Ibid.* p. 294.

47 *Ibid.* p. 295.

48 *Ibid.* p. 293-294.

## 8. La Tradición del Antejuicio en el Perú<sup>49</sup>

El antejuicio se origina en Francia y es un procedimiento parlamentario por el cual se rompe la cúpula de protección de la que goza el funcionario, con el fin de que el sistema judicial se encargue de procesarlo por los hechos que se le acusan.

Mediante este procedimiento, la responsabilidad jurídica que devenga de conductas que implican responsabilidad política, como son los delitos cometidos en el ejercicio de las funciones públicas o por la infracción a la constitución, pasa a ser discutida en el Ente Jurisdiccional, respetando, de este modo, las garantías procesales exigidas en cualquier Estado de Derecho.

Se trata de "(...) levantar la inmunidad o prerrogativa funcional de un alto funcionario por probables delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones (...) "<sup>50</sup>.

Resulta así que el antejuicio se convierte en una suerte de procedimiento administrativo-parlamentario revisor del caso llevado a su foro por la naturaleza del sujeto inculpado (porque se trata de un parlamentario, por ejemplo) y que califica la "certeza" de la acusación al funcionario, ya que el sistema judicial será el encargado de determinar la responsabilidad jurídica en general (sea ésta penal – al verificarse la comisión de algún delito de función como cohecho, colusión, peculado, etc. – civil – como en los resarcimientos o indemnizaciones – o administrativa – como en el caso de destitución o inhabilitación en el cargo público).

El antejuicio se materializa a través de la Acusación Constitucional y origina la suspensión del funcionario en el cargo, de ser el caso que el Parlamento habilite su proceso penal ante el sistema judicial, es decir, si se levanta la inmunidad o prerrogativa<sup>51</sup>.

En resumen: el antejuicio es un procedimiento político-jurisdiccional cuya finalidad es que se examine la responsabilidad jurídica de altos funcionarios del Estado (entre estos los congresistas y ministros, para el caso peruano) por la comisión de delitos de función o infracción a la Constitución, en donde el Congreso examina los hechos imputados y procura comprobar que existan indicios de verdad sin llegar a constatar la verdadera culpabilidad del funcionario, una vez realizado eso levanta la inmunidad que caía sobre el funcionario para que pueda ser juzgado como un ciudadano común sin que se crea que lo acusan por sus ideas políticas o su carácter opositor al Gobierno<sup>52</sup>.

Esta figura es la que ha imperado desde que se colocaron en nuestra Constituciones límites al poder

político del Presidente de la República tomados de sistemas parlamentarios y semi-presidenciales y no de la originaria concepción presidencial de nuestras primeras Constituciones.


## 9. Conclusión.

El sistema de gobierno en el Perú ha hecho que no se entienda la responsabilidad que asume el Gobierno (representado por sus ministros) por sus actos políticos, ya que el Presidente de la República no podrá ser acusado de nada sino hasta finalizado su mandato y será sus ministros quienes resistan los embates de la oposición.

Si se quisiera cuestionar la responsabilidad por sus actos y los que refrendan del Presidente por medio del *impeachment*, el Perú tendría que ser parte de la tradición jurídica del derecho consuetudinario, lo cual no es, ya que el mencionado procedimiento solamente es factible porque existe un proceso similar en el *common law* que – como se explicó – se adaptó por analogía a dicho mecanismo de control de los Ministros, quienes – cabe mencionar – son parlamentarios en ejercicio, lo que no ocurre necesariamente en el Perú y con ello se hace vano eliminarlo porque el Presidente peruano podrá colocar a otro que consienta igualmente sus caprichos políticos, finalmente, la política del Presidente puede no variar y los ministros podrán seguir cometiendo infracciones graves a la reputación del Estado sin reparo ninguno.

En todo caso, únicamente se configuraría como vía para acusar al Ministro por delitos de función; sin embargo, por realizarse en una tradición jurídica distinta, se violarían principios constitucionales como el del debido proceso (porque no acusaría un fiscal sino el Congreso) y el derecho al juez natural y la tutela jurisdiccional (pues el ministro no seguiría el proceso penal común sino un juzgamiento especial para su caso) entre otros.

Por consiguiente, me parece óptimo, para el caso de delitos de función, utilizar el antejuicio; por ser el procedimiento aplicado desde antaño en el Perú (desde que se impusieron mecanismos de control del sistema parlamentario llegados de Francia, país que codificó – y modificó en parte – las normas consuetudinarias que desde siempre se venían aplicando en Gran Bretaña) y por provenir de una tradición jurídica igual a la nuestra, de suerte que no se atentan derechos constitucionales y se sigue un proceso común en el Órgano Jurisdiccional.

El problema siempre radicará en el control de los actos u omisiones políticas de los ministros, los que, en realidad, son los deseos del Presidente, individuo prácticamente omnipotente en nuestro país 

49 Vid. PANIAGUA CORAZAO, Valentin. *Op. Cit.* Parte nº 6 pp. 41-52.

50 GARCIA CHAVARRI, Abraham. *Op. Cit.*, p. 296.

51 *Ibidem*; p. 296.

52 PANIAGUA CORAZAO, Valentin. *Op. Cit.* Parte nº 6 p. 44.