

Naturaleza, características e inconvenientes de la acusación constitucional en el sistema de gobierno peruano^(*)

Abraham García Chávarri

Bachiller en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú.

1. Anotaciones introductorias

El congreso es (debe ser) el reflejo político y social de un país. Son sus funciones propias la representación, la producción legislativa, el control, la aprobación del presupuesto nacional, la función cuasijurisdiccional y la direccionalidad política, inclusive. La preponderancia de una de estas funciones parlamentarias respecto de las otras obedecerá en gran medida al tipo de congreso que se quiera desarrollar⁽¹⁾. Un sector de la doctrina señala, por ejemplo, que la producción normativa ya no es la principal función parlamentaria, sea porque el gobierno ha asumido una importante capacidad legisferante (a través de mecanismos como los de la legislación delegada o vía los conocidos decretos de necesidad y urgencia), o porque la ley, para utilizar los muy sugerentes términos de Zagrebelsky⁽²⁾, está en crisis y desintegración. Ante ello, se sostiene entonces que la función principal de un congreso o parlamento⁽³⁾ es la de representación de los múltiples y más variados intereses sociales, políticos y económicos de una sociedad determinada.

Dentro de un esquema de pesos y contrapesos, de distribución de funciones y separación de poderes, la función de control que pueda ejercer el congreso ha tomado gran importancia. El control parlamentario de los actos de gobierno (en sentido lato) no debe entenderse, por cierto, como una sanción final al presunto responsable, sino como la garantía de una opinión pública libre, donde la ciudadanía esté en la posibilidad de conocer qué se está investigando, sobre qué asunto de interés relevante, y pueda formarse, luego de todo ello, una adecuada y fundada opinión.

Como señala la doctrina, es característica esencial del Estado Constitucional que en éste se constituya un amplio sistema de controles de muy diversos tipos: jurisdiccionales, políticos y sociales. En ese sentido, el control parlamentario es uno de carácter político, cuyo agente es el congreso y cuyo objeto es la acción general del gobierno y, por extensión, también la acción de toda entidad pública, con la excepción de la judicatura (para preservar su independencia)⁽⁴⁾.

Una manifestación de la función de control parlamentaria es el procedimiento de acusación

(*) El presente artículo obtuvo el segundo puesto en el III Concurso Nacional de Artículos Jurídicos organizado por *Ius et Veritas*.

(1) Para un análisis más exhaustivo de este punto en particular, es del mayor interés DELGADO GUEMBES, César. *¿Qué Parlamento queremos?* Lima: Cultural Cuzco, 1992. Por otro lado, sobre los diferentes papeles que asume el Congreso en la actualidad frente a los fenómenos emergentes de las últimas décadas, se puede revisar: VALENCIA ESCAMILLA, Laura. *Modernidad institucional y cambios en la función parlamentaria*. En: *Cuestiones Constitucionales*. Número 7. México: Instituto de investigaciones jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, julio-diciembre de 2002. pp. 169-214.

(2) Cfr. ZAGREBELSKY, Gustavo. *El derecho dúctil: ley, derechos, justicia*. Madrid: Trotta, 1995. 173 p.

(3) Como se sabe, Parlamento y Congreso son términos sinónimos que responden a desarrollos históricos diferentes. El Parlamento es propio de Europa; el Congreso, de los Estados Unidos de Norteamérica. El vocablo “parlamento” alude al hecho de que el monarca “bajase al llano” para conversar (parlar) con sus súbditos sobre determinados temas de interés. Por el contrario, en un escenario ausente de monarquía, como el norteamericano, no se presentaba esta situación, sino que el “Congreso” era el recinto que reunía (congregaba) a los diferentes representantes de la sociedad para discutir los temas de mayor importancia.

constitucional, que reconoce al congreso la atribución sancionadora del Estado.

2. Consideraciones teóricas

Para la mejor apreciación de nuestro modelo de acusación constitucional conviene establecer muy brevemente necesarios deslindes conceptuales entre instituciones que, aunque diferentes en su origen y tradición, suelen confundirse. El propósito del presente apartado es establecer las diferencias entre dos instituciones previstas para la atribución de responsabilidad (política o penal, según cada sistema) de los altos funcionarios del Estado, así como establecer las características de sus específicos procedimientos parlamentarios. Por ello, en primer lugar, se detallará la naturaleza del juicio político, para luego, finalmente, precisar las características del antejuicio político desde nuestro modelo constitucional histórico.

2.1. El juicio político

El juicio político o *impeachment* es una institución de clara naturaleza política y que se lleva a cabo a través de un órgano eminentemente político como es el congreso o parlamento. Los fines y objetivos que persigue el juicio político, así como los actos materia de su procedimiento, son, pues, de absoluta materia

política⁽⁵⁾. Así mismo, se puede distinguir el juicio político inglés, parecido a un juzgamiento penal, del juicio político norteamericano, de carácter inequívocamente político y no criminal⁽⁶⁾.

Bajo causales como “traición” (que englobaba una amplia gama de conductas, desde la falsificación de la moneda hasta el posterior reconocimiento de la autoridad papal) o “mala conducta”, el *impeachment* tiene origen en la Inglaterra de Eduardo III (1376) para promover la remoción de determinados funcionarios⁽⁷⁾. El juicio político inglés acarrea sanciones administrativas e incluso penales (si así lo juzgaban)⁽⁸⁾. Sin embargo, conforme la Cámara de los Comunes sumaba sus fuerzas y consolidaba su supremacía política⁽⁹⁾, este mecanismo del juicio político comenzó a perder utilidad a favor de la, en esa época, institución de la responsabilidad política⁽¹⁰⁾, en virtud de la cual, un ministro (o todo el gabinete) era removido mediante el ejercicio del voto de censura⁽¹¹⁾ o la denegatoria del voto de confianza, que lo obligaban a dimitir.

Con características especiales, el *impeachment* fue acogido en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787. El juicio político norteamericano fue previsto expresamente para funcionarios públicos y por causales específicas como traición, cohecho, y otros delitos y faltas graves (*Treason, bribery, or other high crimes and*

De allí que sea más propia a nuestra realidad, en estricto rigor técnico y como mero comentario al margen, la denominación de Congreso que la de Parlamento.

- (4) MORA-DONATO, Cecilia. *Instrumentos constitucionales para el control parlamentario*. En: *Cuestiones Constitucionales*. Número 4. México: Instituto de investigaciones jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, enero-julio de 2001. p. 86. De la misma autora, *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*. México: Cámara de Diputados. LVII Legislatura, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998. p. 317. Sobre esta función de control parlamentario también es importante observar lo escrito por GUDE FERNÁNDEZ, Ana. *Las comisiones parlamentarias de investigación*. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela, 2000; así como por FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio. *El control parlamentario y su regulación en el ordenamiento español*. En: *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año XX Número 60. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, septiembre-diciembre de 2000. pp. 89-113.
- (5) PANIAGUA CORAZAO, Valentín. *La justiciabilidad de los actos político-jurisdiccionales del Congreso*. En: *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999. p. 184. Son también de interés DÍAZ MUÑOZ, Oscar. *La moción de censura en el Perú*. Lima: Ara, 1997. pp. 60-61; y GUZMÁN NAPURÍ, Christian. *Las relaciones de gobierno entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2003. pp. 63-64.
- (6) LIEBER, citado por PANIAGUA CORAZAO, Valentín. *Op. cit.*; p. 184.
- (7) Estas consideraciones sobre el juicio político en el esquema inglés pueden verse con mayor detalle en CAIRO ROLDÁN, Omar. *El juicio político en el Perú*. En: *De Iure*. Año II. Número 2. Lima. p. 318.
- (8) Sobre la evolución del *impeachment*, se puede revisar: MORA-DONATO, Cecilia. *Op. cit.*; pp. 87-89.
- (9) Sobre el incremento del poder del Parlamento Británico y sus relaciones tensas con los tribunales judiciales, es de interés revisar: TORRES MURO, Ignacio. *El control jurisdiccional de los actos parlamentarios en Inglaterra*. En: *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año XV. Número 43. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, enero-abril de 1995. pp. 51-71.
- (10) Un muy interesante deslinde conceptual entre las responsabilidades política y penal se puede encontrar en: GARCÍA MORILLO, Joaquín. *Responsabilidad política y responsabilidad penal*. En: *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año XVIII. Número 52. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, enero-abril de 1998. pp. 81-110.
- (11) Un detenido estudio sobre la moción de censura se puede encontrar en DÍAZ MUÑOZ, Oscar. *Op. cit.*; pp. 61-91.

misdemeanors). A diferencia del modelo británico, el Senado norteamericano, en ningún caso, puede imponer sanciones penales⁽¹²⁾.

En ambos modelos (inglés y norteamericano) existe la prohibición del derecho de gracia para eliminar la sanción impuesta. Igualmente, en estos dos sistemas, la acusación la realiza la Cámara de los Comunes o Cámara de los Representantes (según sea el caso), mientras que la determinación de la responsabilidad recae en la Cámara de los Lores o el Senado norteamericano⁽¹³⁾.

2.1.1. Finalidad

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⁽¹⁴⁾. Al decir de Bayard⁽¹⁵⁾, el juicio político no tiene por finalidad el castigo de los delincuentes, sino la protección del Estado. Lo que se busca en el juicio político es retirar el poder a quien está haciendo un mal uso de éste (pues es indigno de él) e impedir, por otro lado, que el funcionario pueda volver a retomarlo en el futuro⁽¹⁶⁾. Este retiro del poder es claramente un objetivo político del *impeachment*, y es precisamente sobre la base de consideraciones de índole política que el congreso, instancia política por excelencia, sancione con la destitución o inhabilitación al funcionario considerado políticamente responsable. El juicio político agota su objetivo cuando el funcionario es separado de su cargo o ya no está más en él⁽¹⁷⁾.

Por otro lado, lo político, a diferencia de lo jurídico, tiene que ver con el análisis de la conveniencia u oportunidad⁽¹⁸⁾. En otros términos, el juicio político sanciona una determinada conducta o actuación de un funcionario estatal (por ejemplo, una política de gobierno llevada a cabo por el ministro de un sector o ramo determinado) por estimarla políticamente inconveniente o inoportuna. La discrecionalidad del órgano político sancionador, como es apreciable, es

pues muy amplia. Esto se aprecia sobre todo en Inglaterra, pues en los Estados Unidos de Norteamérica se proscribió su utilización según criterios de oportunidad política⁽¹⁹⁾.

2.1.2. Causales para su aplicación

El juicio político sanciona la falta política⁽²⁰⁾. Ahora bien, esta denominada falta política puede estar contenida en la comisión de un delito común, en la comisión de un delito de función, en la omisión de un deber de función o en la comisión de una acción o conducta carente de naturaleza penal (pero sí moralmente reprimible), en la medida en que estas afecten la dignidad, la autoridad o el decoro de la función política. En otras palabras, el juicio político no sanciona la comisión de un delito de función por sí mismo, sino que lo condenará siempre y cuando a través de esta comisión se lesione la dignidad del Estado. El juicio político castiga y reprime una conducta por considerarla políticamente incorrecta, aun cuando dicha acción no sea penalmente perseguible.

Así, por ejemplo, un funcionario estatal puede ser removido de su cargo a través de un juicio político por causa de su embriaguez habitual⁽²¹⁾ o porque solicitara, siendo juez, para sí mismo y los suyos cercanos, favores a compañías ferroviarias, algunas de las cuales seguían procesos judiciales en el tribunal donde trabajaba⁽²²⁾. Como se puede apreciar con facilidad, en el primer caso la destitución de un funcionario responde a una causa estrictamente moral o ética: la embriaguez, circunstancia que no comporta ninguna comisión de un delito, sino que se entiende que es un acto que en sí mismo lesiona la dignidad y autoridad del cargo. El sancionado con la remoción si bien no cometió ilícito penal alguno, su conducta de ebriedad habitual mancillaba la dignidad estatal. Y esta consideración fue la que tomó el órgano político para sancionarlo.

Por otro lado, en el segundo caso reseñado, se puede observar que el otro juez es sancionado por la

(12) CAIRO ROLDÁN, Omar. *Op. cit.*; p. 319.

(13) *Ibid.*; p. 320.

(14) PANIAGUA CORAZAO, Valentín. *Op. cit.*; p. 185.

(15) BAYARD, citado por PANIAGUA CORAZAO, Valentín. *Op. cit.*; p. 184.

(16) TOCQUEVILLE. Citado por PANIAGUA CORAZAO, Valentín. *Op. cit.*; p. 184-185.

(17) PANIAGUA CORAZAO, Valentín. *¿Acusación constitucional, antejuicio o juicio político?*. En: *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios II*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1995. p. 127.

(18) Es de sumo interés revisar ARAGÓN REYES, Manuel. *Constitución y control del poder*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1995.

(19) CAIRO ROLDÁN, Omar. *Op. cit.*; p. 320.

(20) PANIAGUA CORAZAO, Valentín. *La justiciabilidad...*; p. 185.

(21) El juez de distrito Pickering (en los Estados Unidos de Norteamérica) fue destituido de su cargo en 1803 por este hecho.

(22) El juez Archibal, del Tribunal de Comercio norteamericano, fue removido de su cargo en 1913 por esta causa.

comisión de un delito cometido en ejercicio de sus funciones: el delito de tráfico de influencias, pues buscaba conseguir favores (económicos) respecto de las compañías ferroviarias que seguían procesos judiciales en el tribunal que este integraba. La destitución, en este caso, es la sanción política que se impone a la comisión de un delito de función, pero no por el delito en sí mismo considerado, aisladamente, sino en la medida en que arrastra o significa la lesión a la dignidad y autoridad del cargo de magistrado judicial.

2.1.3. Tipos de sanciones

Como se ha indicado en los párrafos precedentes, las posibles sanciones previstas en el juicio político son la destitución en el ejercicio del cargo, la inhabilitación para ejercer la función por un determinado período de tiempo, y eventualmente un castigo de tipo penal. La sanción del juicio político busca, pues, retirarle el poder a quien el órgano político (que es representante de los múltiples intereses de la sociedad) considera que lo está ejerciendo de forma políticamente reprobable y, a la vez alternativamente, impedir que el mismo sujeto pasivo de la sanción política pueda retomar el poder en un futuro mediato.

En primer lugar, el retiro del poder a quien se juzga que lo está ejerciendo indebidamente (desde parámetros de consideración estrictamente políticos) lleva a sancionarlo con su destitución (que implica, como es obvio, el fin de su mandato). Por otro lado, si además del retiro del poder se estimase conveniente el que el funcionario destituido no tenga la posibilidad de retomar, se le impondrá asimismo la sanción de inhabilitación para ejercer la función pública por un período determinado. Ahora bien, en el caso norteamericano, la inhabilitación puede ser temporal o inclusive perpetua, según lo decida el Senado. En el modelo inglés, la sanción acordada por la Cámara de los Lores, en tanto cúspide de su aparato de justicia, sí puede acarrear además una sanción penal.

2.1.4. Irrevisibilidad de la decisión en sede jurisdiccional

Siendo el objetivo del juicio político la protección de la dignidad y autoridad del cargo estatal,

y su materia la sanción de una falta política por consideraciones estrictamente de esa índole, resulta pues consecuencia lógica que la decisión o sentencia acordada por el órgano político no sea revisable en sede judicial. Esta decisión concluye el procedimiento y tiene un efecto que es doble: por un lado, y de naturaleza administrativa, la destitución del acusado, y, por otro lado, la inhabilitación temporal o permanente de este para volver a ejercer alguna función o cargo público⁽²³⁾.

La razón de que la decisión emitida por el órgano político no sea judicialmente revisable radica en el hecho de que en el proceso de formulación de la mencionada decisión no han intervenido consideraciones de naturaleza jurídica, sino valoraciones de conveniencia u oportunidad política. Si la decisión de destitución, por ejemplo, de un alto funcionario ha sido elaborada bajo parámetros políticos que, por su misma naturaleza son discrecionales y responden a particulares convicciones o ideologías respecto del deber ser de una determinada conducta política o de gobierno, nada tienen que hacer las consideraciones jurídicas formales y materiales, cuyo margen de acción es por ello más restringido. *Contrario sensu*, a un juez se le exige decidir sobre los hechos y el derecho, bajo parámetros preestablecidos y generales. Sin embargo, estas mismos requerimientos son inapropiados para el juicio político por su misma naturaleza. De allí que la validez de la decisión final del juicio político no pueda ser discutida por ningún tribunal jurisdiccional, ya que el proceso seguido para su asunción no ha sido jurídico sino político.

No obstante lo anterior, existe actualmente una corriente, aún incipiente, que postula la flexibilización de las denominadas decisiones políticas no justiciables. Sobre todo, esta decisión se presentaría en la posibilidad de que la judicatura ordinaria (o constitucional) pueda entrar a analizar decisiones de gobierno que impliquen la restricción irrazonable de derechos fundamentales, como en los casos de un establecimiento de un régimen de excepción o la dación de un Decreto de Necesidad y Urgencia. La tensión entre una *political question* y la judiciabilidad de los actos políticos es pues notoria⁽²⁴⁾.

(23) *Ibid.*; p. 186.

(24) Sobre este último punto, se recomienda revisar ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, Eloy. *Jurisdicción Constitucional, Impartición de Justicia y Debido Proceso*. Lima: Ara, 2003. pp. 184 y ss. También son del mayor interés HERNÁNDEZ, Antonio María. *El caso "Fayt" y sus implicancias constitucionales*. En: *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*. Número 5. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001; y LANDA ARROYO, César. *La Justicia Constitucional y la doctrina de las Political Questions*. En: *Pensamiento Constitucional*. Volumen VII. Número 7. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2000. pp. 111-140.

2.2. Antejucio y acusación constitucional

A través del antejucio se busca levantar la inmunidad o prerrogativa funcional de un alto funcionario por probables delitos cometidos en ejercicio de sus funciones. El procedimiento mediante el cual se efectiviza es la acusación constitucional.

El antejucio surgió en la Francia postrevolucionaria como una forma de tratamiento diferenciado de la criminalidad de los ministros⁽²⁵⁾. Constituye una especie de antesala parlamentaria o congresal a un proceso judicial, donde será finalmente la judicatura la llamada a determinar si el funcionario cuestionado tiene responsabilidad penal o no.

Este modelo como puede observarse, difiere del juicio político, pues, en el primer caso, el Congreso no aplica ninguna sanción al funcionario acusado, sino que se limita a decidir si se habilita o no la competencia penal⁽²⁶⁾ de la judicatura ordinaria para iniciarse el proceso penal respectivo contra el referido funcionario por la infracción de delitos de función. El Congreso acuerda o no, luego de una previa investigación, si existen indicios suficientes para levantarle el fuero a un determinado funcionario y éste sea procesado por la comisión de delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones. Bajo este sistema, la suspensión del funcionario en el desempeño de su cargo es natural consecuencia de acordar la habilitación de la competencia penal para juzgarlo. La suspensión de ningún modo deberá entenderse como un tipo de sanción.

2.2.1. Finalidad

A diferencia del juicio político o *impeachment* que buscaba hacer efectiva la responsabilidad política de los altos funcionarios, el antejucio es un procedimiento político-jurisdiccional que tiene por objetivo materializar la responsabilidad jurídica de éstos por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones o por infracciones de la Constitución⁽²⁷⁾. Como puede observarse, el margen de actuación del congreso en materia de antejucio es pues más limitado, en el sentido que tiene que valerse para su decisión de levantamiento del fuero de parámetros no solo de índole política sino, sobre todo, de claro carácter jurídico.

**Es más, quizá lo más conveniente
sea subsumir la figura de la
infracción de la Constitución dentro
de los tipos penales y propiciar así
su eliminación por duplicidad.**

La carga valorativa política de un procedimiento de acusación constitucional está dada en que el congreso debe establecer, como lo indica Valentín Paniagua⁽²⁸⁾, el carácter y verosimilitud de los hechos imputados al funcionario, es decir, deberá calificar la intención política o no de la denuncia constitucional, para que se persiga, como debe ser lo correcto, las conductas legalmente punibles y no las acusaciones maliciosas destinadas a herir la autoridad, respetabilidad o dignidad del funcionario. La estimación política de la denuncia constitucional radica en que los congresistas deberán observar en el caso concreto que los hechos que la sustentan buscan materializar una sanción penal por la comisión de un delito de función, mas no la suspensión temporal de un funcionario “incómodo” por veladas, y por ello proscritas, consideraciones de conveniencia política.

En el mismo sentido, el procedimiento de acusación constitucional se enmarca en lineamientos jurídicos, en el sentido de que el Congreso deberá fundamentar su decisión en consideraciones jurídicas. El Congreso deberá llegar a establecer que existen indicios suficientes para levantar el fuero a un alto funcionario y, con ello, hacer expedito el camino para el inicio del proceso penal respectivo en la judicatura ordinaria.

Como ya se adelantó en algún párrafo precedente, conviene precisar que la suspensión del ejercicio de las funciones a quien se le ha levantado la inmunidad o la prerrogativa funcional de alto dignatario no significa una sanción por parte del órgano político (como sí lo significa en el caso del juicio político), sino que es una medida que busca evitar que este funcionario utilice el poder político que vino ejerciendo en el eventual proceso penal que se le vaya a instaurar⁽²⁹⁾.

(25) CAIRO ROLDÁN, Omar. *Op. cit.*; p. 324.

(26) *Ibid.*; p. 321.

(27) PANIAGUA CORAZAO, Valentín. *La justiciabilidad...*; p. 187.

(28) *Ibid.*

(29) *Ibid.*

2.2.2. Materias

La inmunidad es la prerrogativa de la que goza un alto funcionario (el Presidente de la República, ministros, congresistas, magistrados del Tribunal Constitucional, etcétera⁽³⁰⁾) para que pueda desempeñar sus labores de forma adecuada; es decir, sin que la interposición de (sucesivas) demandas o denuncias no obstaculicen el normal desenvolvimiento de sus funciones. La inmunidad no se entiende como un mecanismo de impunidad, sino como un instrumento para favorecer y facilitar el mejor desarrollo de las importantes tareas de un funcionario público de tan alto nivel⁽³¹⁾.

Porque los altos funcionarios gozan del privilegio de la inmunidad, es que es preciso un procedimiento de acusación constitucional (antejuicio) para examinar en cada caso particular si hay indicios suficientes (jurídico-políticos) que hagan razonable el levantamiento de su fuero y se pueda, así, iniciar el proceso penal correspondiente. Ahora bien, es preciso señalar que la acusación constitucional es el procedimiento idóneo para el levantamiento de la inmunidad por la comisión de delitos de función o infracciones constitucionales, pero no por aquellos de naturaleza común. De tal manera que en el caso específico de los delitos comunes (por ejemplo, homicidio, violación sexual, etcétera) no son necesarias ni la denuncia constitucional ni el procedimiento de acusación constitucional, sino que solo basta que el Congreso acuerde de manera expeditiva el levantamiento del fuero⁽³²⁾.

El antejuicio, entonces, solo procede como antesala para el procesamiento penal de altos funcionarios por la presunta comisión de delitos funcionales. Sobre este punto, se pueden distinguir tres tipos⁽³³⁾: (i) el delito de función típico; (ii) el delito contra los deberes de función; y, (iii) el delito en el ejercicio de las funciones. El delito más común de esta clasificación es el delito de función típicamente considerado, es decir, aquel donde el sujeto activo es un agente cualificado (un alto funcionario estatal) y

donde el bien jurídico protegido tiene estrecha relación con esta cualificación del mencionado sujeto activo (por ejemplo, el delito de tráfico de influencias). Por su parte, el delito contra los deberes de función tiene que ver con el incumplimiento de deberes especiales, los cuales están recogidos por lo general en los reglamentos respectivos. Finalmente, los delitos cometidos en el ejercicio de la función son aquellos previstos específicamente cuando el agente activo (el funcionario público) se encuentra desempeñando una función especial (por ejemplo, apropiación ilícita de fondos entregados al funcionario con ocasión de un viaje que realice como representante del Estado).

En síntesis, es conveniente precisar que el procedimiento de acusación constitucional del antejuicio solo procede para funcionarios públicos por delitos funcionales (categoría que debe comprender los tres subtipos desarrollados en el párrafo inmediato anterior).

2.3. Antejuicio histórico

De la revisión de nuestros textos constitucionales se puede señalar con facilidad que el antejuicio es una figura perteneciente a la tradición constitucional peruana, y que hubo de incorporarse muy temprano, con la Constitución de 1823, para finalmente llegar con fisonomía propia y plenamente consolidada a la Constitución de 1979. Así, por ejemplo, el artículo 90.5 de la carta constitucional de 1823 señalaba como atribución del Senado el “Decretar, tanto en los casos ordinarios como en los extraordinarios, que ha lugar a formación de causa contra el magistrado que ejerciere el poder ejecutivo, sus ministros, y el Supremo Tribunal de Justicia”. Con esta previsión, el sistema del antejuicio adquiere carta de ciudadanía en nuestra vida constitucional.

La Constitución de 1828 desarrolló con mayor precisión las características del antejuicio. Así, le correspondía a la Cámara de Diputados (artículo 22) “acusar ante el Senado al Presidente y Vicepresidente de la República, a los miembros de ambas Cámaras, a

(30) El listado previsto en el artículo 99 de nuestra actual Constitución es de carácter cerrado, tal y como ha quedado establecido por el Tribunal Constitucional en su sentencia recaída en el Expediente Número 0006-2003-AI/TC (fundamentos jurídicos 3 y 27).

(31) Cfr. EGUIGUREN PRAELI, Francisco. *La infracción constitucional como límite a la inviolabilidad por votos u opiniones de los parlamentarios*. En: *Revista Jurídica del Perú*. Año LI. Número 27. Lima: Normas Legales, octubre de 2001. p. XIII.

(32) Cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional 0006-2003-AI/TC (fundamento jurídico Número 6, tercer párrafo). Por otro lado, una muy interesante aproximación a los límites de la inmunidad se encuentra en ESQUIVEL SALAS, Hernán. *La inmunidad parlamentaria*. En: *Ciencias Penales*. Número 2. San José: Asociación de Ciencias Penales de Costa Rica, marzo de 1990.

(33) Para una revisión más detallada de la tipología de los delitos de función, conviene revisar: DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Hacia una reforma de la justicia militar en el Perú. Serie: Informes Defensoriales. Informe Defensorial*. Número 6-64. Lima: Defensoría del Pueblo, 2002. pp. 54 y ss.

los miembros de Estado, y a los vocales de la Corte Suprema de justicia por los delitos de traición, atentados contra la seguridad pública, concusión, infracciones a la Constitución, y en general por todo delito cometido en el ejercicio de sus funciones a que esté impuesta pena infamante”. Como puede apreciarse, el antejuicio se perfilaba únicamente para delitos de función e infracciones constitucionales.

Por su parte, la misma carta constitucional de 1828 establecía en su artículo 31 que “Es atribución especial del Senado conocer si hay lugar a la formación de causa en las acusaciones que haga la Cámara de Diputados, debiendo concurrir el voto unánime de los dos tercios de los senadores existentes para formar sentencia”. Así mismo, el artículo siguiente acotaba que: “La sentencia del Senado en estos casos no produce otro efecto que suspender del empleo al acusado, el que quedará sujeto a juicio según la ley”.

En los artículos trascritos de la Constitución de 1828 se pueden observar los rasgos básicos del antejuicio (tal cual ha sido la constante histórica de nuestro constitucionalismo hasta 1993): el Senado decidía si levantaba el fuero o no a los altos funcionarios por la presunta comisión de delitos de función e infracciones constitucionales. La decisión del Senado no implicaba sanción alguna, sino que se limitaba a suspender al funcionario acusado hasta que la judicatura ordinaria emitiera una sentencia condenatoria o absolutoria. Como puede apreciarse, es el Poder Judicial y no el congreso, el que establece la responsabilidad penal del funcionario, y el que decide, en consecuencia, las sanciones a las que se debe hacer acreedor.

El antejuicio (y no el juicio político), previsto para permitir el procesamiento penal de altos funcionarios por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones y por infracciones constitucionales, y con la única consecuencia de la suspensión en su cargo en tanto dure el proceso en sede judicial, ha estado previsto con esta naturaleza en los artículos 52 a 58 de la Constitución de 1826; 23, 32 y 33 de la Carta de 1834; 19, 35, 42 y 43 de la Constitución de 1839; 54, 61 y 62 del

Texto de 1856; 64 a 66 de la Carta de 1860; en el artículo 11 y el inciso 26 del artículo 59 de la Constitución de 1867; en los artículos 95 a 97 del Texto de 1920, y en los artículos 121 y 122 de la Carta de 1933.

En el mismo sentido, se señala en el artículo 183 de la Constitución de 1979 que corresponde 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 cometido en el ejercicio de sus funciones. En el mismo sentido, el artículo 184 prescribía que el Senado, una vez recibida la acusación, podía declarar que había lugar a la formación de causa contra el funcionario para que éste quedase sujeto a juicio según la Ley.

El modelo aparecido en la Constitución de 1823, y perfeccionado en la Carta de 1828, permaneció, como se ha podido observar, en todos nuestros textos constitucionales, con la excepción de la Carta de 1993.

Finalmente, es preciso acotar que es tradición constitucional, como lo anota Valentín Paniagua⁽³⁴⁾, que no cabe acusación constitucional por infracciones constitucionales no tipificadas. La Ley de Acusación Constitucional de 15 de junio de 1834, promulgada el día 20 por el General Luis José Orbegoso, reguló por primera vez este procedimiento y distinguió los delitos de función de las infracciones constitucionales (agrupadas en infracciones contra el Estado, contra los ciudadanos y contra los deberes de función⁽³⁵⁾). Sin embargo, la severidad de las penas previstas para los casos tipificados de infracción constitucional⁽³⁶⁾ hicieron que esta ley nunca rigiera en la práctica.

Por su parte, la Ley que establece el modo y la forma de determinar la responsabilidad de los funcionarios públicos de 1868⁽³⁷⁾, dada el 28 de septiembre por el Presidente del Congreso, Juan Oviedo, trató los casos de responsabilidad criminal, civil y judicial, de ser el caso, de los funcionarios públicos, así como también el procedimiento parlamentario a

(34) PANIAGUA CORAZAO, Valentín. *La justiciabilidad...*; p. 187.

(35) Según se puede observar en: *Ibid.*; p. 198.

(36) Para demostrar este aserto, basten dos ejemplos. El artículo 24 prescribía que “El Presidente o Ministros que atentaren directamente contra la Independencia de la República, o que atacaren a la representación nacional para disolverla, o que con hechos positivos trataran de variar la forma de Gobierno establecida por la Constitución, sufrirán la pena de muerte”. Por su parte, se añadía en su artículo 25: “Si cometiesen estos delitos indirectamente, serán desterrados para siempre del territorio de la República”.

(37) Esta ley venía a desarrollar el artículo 11 de la Constitución de 1867 que establecía que “Todo el que ejerza un cargo público será directa e inmediatamente responsable de los actos que practique en el ejercicio de sus funciones. La ley determinará el modo de hacer efectiva esta responsabilidad”.

seguirse para estos casos. No obstante estar previstas las infracciones constitucionales como causales para un antejuicio y acusación constitucional en la entonces vigente Carta de 1867, la ley de desarrollo constitucional bajo comentario no se pronunció sobre su tipificación y ni siquiera estableció el procedimiento parlamentario a seguir. (Esta ley de 1868 fue aplicada inclusive hasta 1995, año en el cual el Reglamento del Congreso reguló de modo distinto el procedimiento de acusación constitucional).

Por lo tanto, se puede señalar que el procedimiento de acusación constitucional del antejuicio solo se consagró en nuestra historia constitucional para el caso de los delitos de función de los altos funcionarios, y no para las infracciones constitucionales⁽³⁸⁾ (que quedaron, como hasta la fecha, sin ninguna tipificación o especificación de sus alcances y procedimiento a seguir).

3. El particular modelo de acusación constitucional previsto en la Constitución de 1993

El modelo previsto en la Constitución de 1993 no respeta la tradición constitucional iniciada en 1823 (y perfilada por completo en la Carta de 1828) sobre el tema del antejuicio, sino que introduce en el procedimiento de acusación constitucional elementos propios del juicio político. De tal manera que nuestro modelo de antejuicio y acusación constitucional se ha visto alterado al establecer como facultad del Congreso la de aplicar sanciones de destitución y/o inhabilitación del funcionario acusado, con independencia de la judicatura ordinaria.

Si bien ha sido una constante histórica la inclusión de elementos de control interórgano propios de un sistema de gobierno parlamentario (la censura en 1856, por citar un ejemplo) en nuestro régimen presidencial sin mayor previsión de sus consecuencias, la regulación actual de la acusación constitucional resulta aun más peligrosa en la medida en que el riesgo de vulneración a los derechos de los sometidos a este procedimiento es, por decir lo menos, muy latente.

3.1. Notas esenciales

El artículo 99 de la Constitución de 1993 prevé el procedimiento de acusación constitucional en términos muy parecidos a nuestra tradición constitucional, es decir, señala que “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 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”.

Como se aprecia, nuestra carta de 1993 recoge lo ya establecido por la Constitución de 1828: el procedimiento de acusación constitucional para levantar la inmunidad de altos funcionarios por la comisión de delitos de función o por infracciones constitucionales.

Sin embargo, el artículo 100 de la misma Carta de 1993 introduce elementos propios del juicio político en nuestro modelo de antejuicio. El referido artículo indica 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 cualquier otra responsabilidad (...)”.

La naturaleza del juicio político es la sanción política de una conducta de un funcionario público porque se la considera lesiva a la dignidad o autoridad del cargo que ostenta. Y esta conducta puede comprender tanto una naturaleza penal como una simplemente moral. Por su parte, el antejuicio es un procedimiento político-jurídico a través de cual se levanta la inmunidad a los altos funcionarios por la presunta comisión de delitos de función, ello con el propósito de que sea la judicatura ordinaria la que establezca la responsabilidad penal de los funcionarios acusados. En este último caso, el Congreso no decide ninguna sanción, sino que posibilita su instrucción. Tal es la descripción de ambos modelos diferenciados.

(38) Anota Valentín Paniagua (*Ibid.*; pp. 196 y 198) que el Anteproyecto de Constitución de 1931 permitía acusar ante la Corte Suprema a los altos funcionarios del Estado “por delitos que cometan en el ejercicio de sus funciones y por graves infracciones de la Constitución y de las leyes”. Y añadía en su sexta base que “Si la infracción grave de la Constitución o de las leyes que motiva el juicio no constituyese delito, especialmente previsto por la ley penal, se aplicará la destitución del cargo, y a juicio del tribunal, la inhabilitación para ejercer otros cargos públicos”. Para este Anteproyecto, era la gravedad de la infracción la que motivaba la excepción de ser sancionada una conducta no tipificada como delito. Así mismo, era la Corte Suprema, y no el Congreso, la que condenaba con la destitución del cargo y/o con la inhabilitación para ejercer la función pública. Sin embargo, lo previsto por el Anteproyecto de Constitución de 1931 de la Comisión Villarán no fue finalmente recogido en la legislación posterior.

Sin embargo, nuestro texto constitucional ha alterado nuestra forma de antejuicio al introducirle elementos propios del juicio político.

Por su parte, el artículo 89 del Reglamento del Congreso desarrolla los preceptos constitucionales citados y prevé de forma más detallada el procedimiento de acusación constitucional. Sin embargo, si bien establece como requisito de procedencia el criterio de que la acusación constitucional se refiera a hechos que constituyan delitos de función previstos en la legislación penal (por un mínimo tema de tipicidad), no establece ningún criterio a seguir para el caso de que la acusación constitucional se sustente en una infracción constitucional.

Si la infracción constitucional no está desarrollada en el Reglamento del Congreso, y está apenas enunciada en el texto constitucional, ¿puede aplicarse válidamente como supuesto de una acusación constitucional? Se intentará dar respuesta a esta interrogante en el apartado inmediato siguiente.

3.2. Inconvenientes del modelo

Se pueden encontrar tres grandes problemas al modelo de acusación constitucional previsto por la Constitución de 1993: (i) la inclusión de elementos del juicio político a un modelo de antejuicio y la colisión con la función jurisdiccional reservada a la judicatura ordinaria; (ii) la irrazonable restricción de las atribuciones de la judicatura ordinaria y del Ministerio Público en materia de la acusación constitucional; y, (iii) la atipicidad de la infracción constitucional y los riesgos de la muy probable vulneración al derecho fundamental a un debido proceso.

3.2.1. Inclusión de elementos propios de un juicio político

Ya se ha mencionado, en el desarrollo del presente trabajo, que el juicio político tiene por objetivo el retirarle el poder a un funcionario público (e inclusive el impedirle que lo vuelva a tomar) porque su conducta lesiona la dignidad o autoridad de su cargo, porque era lo más adecuado o idóneo, o porque era lo más conveniente u oportuno políticamente. Las consideraciones para la sanción política (que puede ser de destitución o inhabilitación) son exclusivamente políticas, sin que sea determinante que la conducta reprochable sea penalmente perseguible o no. Esta especial naturaleza del juicio político hace que las decisiones adoptadas por el órgano político (el Senado norteamericano, o la Cámara de los Loes británica,

según sea el caso, y por citar dos ejemplos) sea irrevisible en sede judicial.

Modelo distinto es el antejuicio. Con el procedimiento de acusación constitucional no se busca sancionar al funcionario público por una conducta políticamente reprochable, sino solamente observar si concurren los indicios suficientes (dentro de un proceso más jurídico que político) para levantarle el fuero al referido funcionario por la presunta comisión de delitos de función (o por incurrir en infracciones constitucionales, cuya tipificación ha sido inexistente). Ello con el propósito de que pueda ser procesado penalmente por la judicatura ordinaria. Este modelo ha estado presente en nuestra tradición constitucional, como ya se ha indicado, desde la Constitución de 1823.

Sin embargo, la actual Constitución de 1993 ha trastocado el modelo de antejuicio al introducirle un elemento propio del juicio político como es el de la sanción. Según nuestro texto constitucional, el Congreso puede imponer la sanción de destitución y/o de inhabilitación al funcionario sin perjuicio de cualquier otra responsabilidad de la que fuere pasible, y sin necesidad de esperar un previo pronunciamiento en sede judicial por tal circunstancia. Si el antejuicio busca ser la antesala a un proceso penal para los altos funcionarios, no tiene por qué entrañar una sanción, sanción que correspondería aplicar, en todo caso, a la judicatura ordinaria, y si así lo estima pertinente.

Para ahondar en las confusiones conceptuales y normativas que introduce nuestra actual Constitución se puede señalar que tales innovaciones pierden de vista un elemento clave para el juicio político, y que fundamenta además las sanciones que en ese procedimiento se imponen: el castigo a una conducta políticamente reprochable. En el juicio político se busca con la destitución o inhabilitación retirar el poder que ejerce un funcionario o impedirle que vuelva a acceder a él porque se estima que ha cometido conductas políticamente reprimibles, y por tales es sancionado. Mas aun, en el modelo norteamericano, cualquier funcionario (incluido el Presidente de la República) es responsable penalmente, y no se requiere de ningún levantamiento del fuero, ya que no existe inmunidad penal. Así pues, el juicio político busca sancionar una falta política.

Es bueno recordar que si el Congreso de la República quisiera hacer efectiva la responsabilidad política de altos funcionarios como son, por ejemplo, los ministros, puede recurrir a mecanismos de control político directo, importados del parlamentarismo y previstos en nuestro texto fundamental, tales como el



voto de investidura (cuando el gabinete en su conjunto debe obtener un voto de confianza antes de comenzar a gobernar), la moción de censura (cuando el Parlamento, *motu proprio*, expresa la ruptura de la relación de confianza que le ligaba con el Gobierno) o la cuestión de confianza (cuando un ministro o el gabinete entero comprometen su permanencia a la aprobación parlamentaria de su programa o acto específico de gestión política)⁽³⁹⁾, y no a una desnaturalización de la tradicional figura del antejuicio.

Por el contrario, el antejuicio no busca retirar el poder a un funcionario bajo la consideración que su conducta fue políticamente lesiva a la dignidad de su cargo, sino posibilitar que éste sea procesado penalmente por delitos de función. En este caso, bajo el modelo actual, el Congreso puede sancionar con la destitución o inhabilitación al funcionario, no por faltas políticas sino por actos delictivos, por consideraciones jurídicas que deben ser vistas en un proceso judicial. Con ello, el Congreso se arroga la potestad jurisdiccional propia de la judicatura.

Si la potestad de impartir justicia emana del pueblo y se ejerce por la judicatura ordinaria (o Poder Judicial) a través de sus órganos jerárquicos (artículo 138 de la Constitución vigente), el Congreso no puede

asumir para sí la facultad de juzgar y sentenciar (al imponer las sanciones de destitución o inhabilitación) a los altos funcionarios por la comisión de presuntos delitos. Como ya se ha señalado, el Congreso efectiviza la responsabilidad política de los ministros a través del voto de censura o la denegatoria del voto de confianza (y aquí sus consideraciones son exclusivamente de conveniencia u oportunidad política) y permite -a través de la acusación constitucional- el procesamiento judicial de los altos funcionarios si encuentra indicios razonables (jurídicos y políticos) de la comisión de delitos de función; pero no puede sancionarlos *a priori* por hechos que deberán ser valorados en un proceso penal con las debidas garantías. Lo contrario significaría la intromisión del Congreso en las labores propias y constitucionalmente reservadas para la judicatura ordinaria.

3.2.2. Limitación de la actuación de la judicatura ordinaria y del Ministerio Público en esta materia

La última parte del artículo 100 de la Constitución actual señala que "(...) Los términos de la denuncia fiscal y del auto apertorio de instrucción no pueden exceder ni reducir los términos de la acusación del Congreso". Si la misma Constitución señala que el Ministerio Público es el titular de la acción penal, esta restricción de su actuación es irrazonable, ya que es este órgano el idóneo para calificar y valorar la comisión de un delito y formular, luego de ello, la denuncia respectiva al Poder Judicial, no así el Congreso, que no tiene atribuciones jurisdiccionales.

De decidirse en el procedimiento de la acusación constitucional que hay lugar a la formulación de una causa por la presunta comisión de un delito en ejercicio de las funciones, esta debe limitarse a permitir el procesamiento penal del funcionario público. Y será el Ministerio Público quien valore los méritos de la causa y decida si hay lugar o no a una denuncia. Todo ello bajo el entendido de que el Congreso no es una instancia jurisdiccional y lo único que puede hacer es permitir o no el procesamiento de un funcionario público por la presunta comisión de delitos funcionales.

En igual sentido, el Poder Judicial no debe verse limitado, al momento de dictar el auto apertorio de instrucción, a los términos de la acusación del Congreso, ya que es éste y no el último el que ejerce la función jurisdiccional y sanciona las conductas

(39) Estos tres mecanismos, propios de un gobierno que depende del parlamento, pueden ser vistos con mayor detalle en DÍAZ MUÑOZ, Oscar. *Op. cit.*; pp. 57 y ss.

contrarias al Derecho con carácter definitivo.

Puede argumentarse quizá que la invariabilidad de los términos de la acusación del Congreso pueda responder a la eventual situación en que el denunciado constitucionalmente sea un vocal de la Corte Suprema de Justicia de la República o un fiscal supremo, y pueda utilizar su especial jerarquía en beneficio propio⁽⁴⁰⁾. Sin embargo, en la medida en que tanto la denuncia formulada por el Ministerio Público como el auto apertorio de instrucción dictado por el Poder Judicial deben estar razonablemente motivados (la prescripción constitucional es clara), ello eliminaría este probable riesgo. De otro lado, el temor en abstracto no debe ser causa suficiente para que el Congreso limite las atribuciones constitucionalmente consagradas a estos importantes integrantes del sistema de impartición de justicia.

3.2.3. Infracción constitucional, debido proceso y Corte Interamericana de Derechos Humanos

La Constitución actual señala que la acusación constitucional también procede por infracción de ella misma, sin embargo no desarrolla los supuestos de tal contravención. El Reglamento del Congreso tampoco los indica. Por lo tanto, al no estar debidamente tipificados sus supuestos, la infracción constitucional no debería aplicarse.

Sin embargo, la destitución de tres magistrados del Tribunal Constitucional durante el gobierno de Fujimori, así como la relativamente reciente inhabilitación de varios congresistas de ese pasado régimen⁽⁴¹⁾ han tenido como fundamento la infracción de la Constitución. Ello es vulneratorio del derecho a

un debido proceso⁽⁴²⁾ por dos razones: (i) los acusados constitucionalmente son procesados, juzgados y condenados por el Congreso sobre la base de infracciones no tipificadas, lo que viola el principio de legalidad en materia penal; y, (ii) los acusados constitucionalmente son procesados sin que se observen las mínimas garantías de imparcialidad⁽⁴³⁾ (pues es el mismo Congreso el que acusa, valora y decide la sanción).

Si la Constitución consagra que “Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible (...)”; no puede haber proceso, y menos condena, por infracciones no tipificadas como tales. La infracción de la Constitución adolece de este problema ya que sólo está enunciada por la Constitución y el Reglamento del Congreso, sin que se detallen, o mencionen siquiera, los tipos que la debieran constituir. Si no hay tipificación previa y claramente determinada, ninguna persona (funcionario, en este caso) puede ser procesada y condenada, ya que no hay ninguna certeza de cuál es la infracción reprimible, toda vez que esta no ha sido especificada. Sin tipificación de las conductas que podrían comprender la infracción de la Constitución no puede haber proceso de acusación constitucional que implique la subsiguiente destitución o inhabilitación de los funcionarios públicos; lo contrario es violatorio del debido proceso, máxime cuando el procedimiento concluye en sede parlamentaria.

Por otro lado, en vista que nuestro actual modelo de acusación constitucional no sólo significa

(40) Por otro lado, similares reparos pueden plantearse también cuando el Congreso define los términos de su acusación para el caso de sus representantes. Este riesgo siempre va a estar presente, en uno u otro caso.

(41) Así por ejemplo, sobre el caso de la ahora ex congresista Martha Chávez, conviene revisar DELGADO GUEMBES, César. *La sanción de suspensión en el ejercicio del cargo de congresista. El caso del status parlamentario de la congresista Martha Chávez*. En: *Revista Jurídica del Perú*. Año LIII. Número 46. Lima: Normas Legales, mayo de 2003.

(42) No es el propósito del presente trabajo desarrollar este derecho tan importante actualmente como complejo. Con carácter meramente introductorio baste señalar que el *due process of law* tiene antecedente histórico en la Carta Magna de 1215, y fue claramente configurado en las Enmiendas Quinta y Décimo Cuarta (de 1791 y 1868 respectivamente) a la Constitución Federal de los Estados Unidos de Norteamérica. El derecho a un debido proceso, por otro lado, ha ido ampliando su campo de acción, tanto así es que la doctrina señala en consenso que ya no es sólo de aplicación en el escenario judicial, sino que comprende también los ámbitos administrativos, corporativos entre particulares e, inclusive, llega a tener efectividad en los procedimientos parlamentarios de investigación y acusación constitucional. La bibliografía sobre el derecho al debido proceso es tan amplia como creciente. Son de mucho interés ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, Eloy, *Op. cit.*; pp. 435 y ss.; QUIROGA LEÓN, Aníbal. *El Debido Proceso en el Perú y en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos*. Lima: Jurista editores, 2003. pp. 40 y ss.; BUSTAMANTE ALARCÓN, Reynaldo. *Derechos fundamentales y proceso justo*. Lima: Ara, 2001; ESPARZA LEIBAR, Iñaki. *El principio del proceso debido*. Barcelona: Bosch, 1995. pp. 70 y ss.; MORELLO, Augusto Mario. *El proceso justo: del garantismo formal a la tutela efectiva de los derechos*. La Plata: Librería Editora Platense, Abeledo Perrot, 1994.

(43) Similares reparos se pueden advertir en: CANEZ MARTICORENA, Alfredo. *Procedimientos parlamentarios de investigación y de acusación constitucional*. Lima: Estudio Oré Guardia/Editorial Alternativa, 2001. pp. 41-47.

el permitir que la judicatura ordinaria procese al funcionario público, sino que el Congreso pueda imponerle (previa a la sentencia judicial condenatoria o absolutoria) sanciones como la destitución del cargo o la inhabilitación para ejercer función pública hasta por diez años; la regulación prevista en el artículo 89 del Reglamento del Congreso es atentatoria del derecho a un debido proceso en el sentido de que los funcionarios acusados constitucionalmente no tienen las mínimas garantías de imparcialidad e igualdad de armas.

La heterocomposición de conflictos significó un paso evolutivo importante en la civilización, pues ya no era la venganza privada la componedora de la paz social, sino que se encargó a un órgano ajeno a las partes en disputa, y por ende, más objetivo, la solución de la controversia⁽⁴⁴⁾. No se puede hablar de imparcialidad en el procedimiento de acusación constitucional cuando es el mismo Congreso el que decide si forma o no la subcomisión encargada de formular la acusación, si es la propia Comisión Permanente la que acuerda si la acusación pasa al Pleno y si es finalmente el Pleno del Congreso el que resuelve la suerte de los acusados y les impone una sanción. Por otro lado, bueno es recordar además que la posibilidad de actuación y defensa de los acusados se ve muy disminuida en el procedimiento de acusación constitucional previsto normativamente.

Todo ello ha significado que en el procedimiento parlamentario de acusación constitucional por infracción de la Constitución se viole el derecho a un debido proceso de los funcionarios acusados, ya que han sido procesados y sancionados por infracciones no tipificadas en ningún cuerpo normativo, por juzgadores no imparciales (ya que también eran parte en el procedimiento) y donde no se respetó la adecuada defensa de sus intereses. Por ello, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a propósito del

caso de los tres magistrados del Tribunal Constitucional destituidos en el gobierno fujimorista, ha señalado que el derecho a un debido proceso también debe ser aplicable en sede parlamentaria⁽⁴⁵⁾, situación que no fue observada en el caso mencionado.

En el apartado 94 de su sentencia, la Corte Interamericana considera que “(...) los actos del proceso de destitución de los magistrados del Tribunal Constitucional seguido ante el Congreso, que se hallan sometidos a normas legales que deben ser puntualmente observadas, pueden, por eso mismo, ser objeto de una acción o recurso judiciales en lo que concierne al debido proceso legal. Este control no implica valoración alguna sobre actos de carácter estrictamente político atribuidos por la Constitución al Poder Legislativo”. Como puede observarse, la Corte Interamericana plantea tres ideas muy interesantes: (i) el procedimiento de acusación constitucional debe sujetarse a parámetros legales; (ii) esta sujeción permitiría una futura revisión en sede jurisdiccional; y, (iii) la eventual revisión judicial no significaría la valoración de las decisiones eminentemente políticas del Congreso, sino su adecuación a la normatividad establecida.

3.2.3.1. Aplicación de la dimensión material del debido proceso

Como se sabe, la dimensión sustantiva o material del debido proceso tiene por objetivo evitar que quien esté ejerciendo autoridad no lo haga de manera arbitraria, sino que se ciña a pautas de razonabilidad⁽⁴⁶⁾. Y la razonabilidad, como también es de conocimiento general, tiene que ver con la consecución de un fin lícito y su plasmación a través de medios proporcionales (adecuados, idóneos y equilibrados)⁽⁴⁷⁾.

Si los fines de los procedimientos parlamentarios de investigación y acusación

(44) Sobre este punto es de particular interés revisar lo contenido en MONROY GÁLVEZ, Juan. *Introducción al proceso civil*. Tomo I. Santa Fe de Bogotá: Temis, 1996. pp. 1-10.

(45) Es del mayor interés revisar lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia del 31 de enero de 2001, en el caso del Tribunal Constitucional (Aguirre Roca, Rey Terry y Revoredo Marsano versus Perú), especialmente los párrafos 88 y ss.

Así mismo, se recomienda observar lo previsto en BUSTAMANTE ALARCÓN, Reynaldo. *El caso del tribunal Constitucional, a propósito de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. En: *Revista Jurídica del Perú*. Año LIII. Número 46. Lima: Normas Legales, mayo de 2003. Del mismo autor, y más *in extenso*, *El Debido Proceso en los procedimientos parlamentarios. A propósito de una jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. En: *Proceso & Justicia. Revista de Derecho Procesal*. Número 4. Lima: Asociación Civil Taller de Derecho, 2003.

(46) Cfr. ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, Eloy. *Op. cit.*; pp. 414 y ss; LINARES, Juan Francisco. *Razonabilidad de las leyes: el debido proceso como garantía innominada en la constitución argentina*. Buenos Aires: Astrea, 1989. pp. 23 y ss.

(47) CAYUSO, Susana. *La aplicación del principio de razonabilidad y las limitaciones a los derechos fundamentales*. En: *Pensamiento Constitucional*. Número 6. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1999. pp. 383-400; BUSTAMANTE ALARCÓN, Reynaldo. *Derechos Fundamentales...*; pp. 162 y ss.

constitucional son la garantía de una opinión pública debidamente informada y ser la antesala previa para un proceso judicial por delitos funcionales, respectivamente, los medios a través de los cuales se persigan conseguirlos, acordes con un Estado Democrático de Derecho, deben ser adecuados, idóneos y equilibrados, en suma, proporcionales.

En la actualidad, se puede sostener que la persecución de la corrupción durante la época fujimorista es un fin lícito. Pero lo que sí resulta vulneratorio del derecho fundamental a un debido proceso en su dimensión sustantiva es que los medios a través de los cuales se busca alcanzar tal fin sean abiertamente desproporcionados. La investigación y acusación constitucional sin contar con indicios delictivos suficientes, basados muchas veces en encuentros grabados y delaciones gratuitas, sobre la base de criterios tan difusos como peligrosos y manipulables como la infracción constitucional, son a todas luces medios inadecuados y no equilibrados para conseguir el fin propuesto.

Si el Estado Constitucional se construye bajo la premisa inversa de la de Maquiavelo: el fin no puede justificar los medios. Actitudes y acciones como las descritas en el párrafo precedente informan lamentablemente de la poca proporción que guardan estos medios con el fin perseguido. Si bien se debe conseguir la sanción de los altos funcionarios por los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, ésta no debe materializarse a cualquier costo⁽⁴⁸⁾.

En caso contrario, es decir, de seguir utilizándose medios desproporcionados para conseguir un fin lícito, la actuación de los congresistas investigadores y acusadores devendrá arbitraria. Un estado de derecho se sustenta (debe hacerlo) en la interdicción de la arbitrariedad, de allí que deban replantearse la acusación constitucional en el sentido de que incluya parámetros de razonabilidad (o sea, debido proceso en su dimensión material o sustantiva) en sus actuaciones.

3.2.3.2. Aplicación de la dimensión procesal del debido proceso

La dimensión más conocida del debido proceso es la adjetiva o procesal. La idea de esta

dimensión tiene que ver con la posibilidad que tiene cualquier ciudadano de acudir a una autoridad competente e imparcial para que resuelva un conflicto de intereses o una situación de incertidumbre jurídica, dentro de las mayores condiciones de igualdad y justicia posibles para las partes involucradas y dentro de un plazo razonable⁽⁴⁹⁾.

Los derechos que comprenden la dimensión procesal del debido proceso y que, *mutatis mutandi*, debieran ser predicables también en sede parlamentaria podrían ser los siguientes:

a) Derecho de contradecir o a defendernos de una pretensión exigida en contra de nuestros propios derechos. Este derecho sí debe ser plenamente aplicable en los procedimientos parlamentarios de investigación y acusación constitucional. Es decir, el investigado y el sometido a antejuicio deben tener el derecho de contradicción y defensa. Ello significa que deben tener pleno conocimiento de los hechos por los cuales se les investiga o acusa, así como tener la posibilidad real de poder contradecir las argumentaciones de la parte contraria.

El derecho de defensa, tan propio en los procesos judiciales (y perfectamente aplicable a los procedimientos administrativos y corporativos entre particulares), debe estar plenamente vigente dentro de estos procedimientos parlamentarios. Por otro lado, el éxito de la investigación y de la acusación constitucional no está relacionada con que el sometido a estos procedimientos no pueda defenderse efectivamente.

b) Derecho a un juzgador imparcial. El derecho a un juzgador imparcial también debe ser aplicable en sede parlamentaria. Por lo tanto, deben ser los indicios y las pruebas encontradas los que determinen la decisión final del Congreso, y no los intereses políticos del momento (o de la futura campaña electoral).

Ahora bien, la misma naturaleza política del Congreso dificulta en mucho la garantía de un juzgador imparcial, sin embargo, ello no debe obstar para eliminar de las valoraciones parlamentarias la oportunidad y la conveniencia política sino los indicios suficientes de la comisión de delitos de función.

c) Obligación de respetar formalidades que preservan una buena notificación y audiencia para

(48) Muchas veces estos procedimientos parlamentarios traen el riesgo de la posible muerte civil de los funcionarios investigados, acusados y procesados.

(49) Cfr. ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, Eloy. *Op. cit.*; pp. 416 y ss. El listado que se desarrolla en el presente apartado ha sido tomado de este autor.

Por otro lado, es del sumo interés revisar MORELLO, Augusto Mario. *Op. cit.*; pp. 202 y ss.

quienes son parte de la controversia. El derecho a una debida notificación resulta aplicable al procedimiento de acusación constitucional, en tanto que los investigados o sometidos a antejuicio deben estar debidamente informados de la fecha de la sesión en la que se debatirá su caso para poder ejercer adecuadamente su derecho de contradicción y defensa.

d) Derecho de ofrecer y/o actuar las pruebas que sean pertinentes para acreditar las diferentes posiciones o pretensiones de las partes. Parte esencial de un proceso justo⁽⁵⁰⁾, el investigado o sometido al procedimiento de antejuicio deben poder tener la posibilidad real de ofrecer y actuar las pruebas que consideren pertinentes como medios a través de los cuales se pueda acreditar su posición y defensa. Tanto en las sesiones de las subcomisiones investigadoras o acusadoras, en la Comisión Permanente, como en el Pleno del Congreso, el sometido a estos procedimientos parlamentarios debe poder ofrecer y actuar pruebas para poder ejercer de modo efectivo su derecho de defensa.

e) Derecho a recibir una resolución a nuestros requerimientos en un plazo razonable, o al menos, sin dilaciones recibidas. Si bien la decisión del Pleno del Congreso no constituye algo equiparable a una sentencia judicial, el aspecto de la prohibición de las dilaciones indebidas sí puede ser válido en sede parlamentaria. Es decir, se debe buscar que estos procedimientos parlamentarios de investigación y acusación constitucional se desarrollen del modo más célere posible y no resulten siendo la excusa para mantener a los investigados o acusados en una situación de absoluta intranquilidad y desasosiego. La idea es que el procedimiento de acusación constitucional sea la antesala a un proceso judicial por delitos de función y no un mecanismo de extorsión y manipulación política.

f) Obligación de motivar el fallo y las diferentes resoluciones que sean necesarias para absolver la controversia pendiente. Si un Estado Democrático y Constitucional de Derecho busca la interdicción de la arbitrariedad, el motivo por el cual se vote a favor de una acusación constitucional debe ser el conjunto de indicios o evidencias razonables sobre la comisión de delitos de función y no la conveniencia política. Así, por ejemplo, el congreso o parlamento puede (y de

hecho así lo hace) hacer efectiva la responsabilidad política de los ministros a través del voto de censura o la negación del voto de confianza, pero estas consideraciones políticas (y plenamente válidas en este contexto) no pueden ser las que sustenten una acusación constitucional. Tal inversión no debiera ser admisible.

3.3. Propuestas de reforma constitucional

La Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional del Perú⁽⁵¹⁾ recomendó mantener como hechos punibles de acusación constitucional la infracción de la Constitución y la comisión de delitos de función. De igual modo, aconsejó suprimir la inhabilitación hasta por diez años de los acusados constitucionalmente, y se mostró a favor de conservar la suspensión temporal de los funcionarios sujetos a este procedimiento. Un dato a tener presente es que esta Comisión no se pronunció sobre la posibilidad del Congreso de imponer la sanción de destitución a los altos funcionarios sometidos al antejuicio. Como interpretación favorable a los derechos fundamentales, sería bueno entender que tal posibilidad ha quedado excluida.

Posteriormente, los artículos 149 y 150 de la Propuesta de Reforma de la Constitución de 1993 (presentada a la ciudadanía en julio de 2002, y cuyo proceso se encuentra por ahora en suspenso) desarrollan este mismo tema y significan un conveniente retorno a nuestro modelo histórico de antejuicio y acusación constitucional. El artículo 149 de la Propuesta de Reforma Constitucional establece que es competencia de la Cámara de Diputados solicitar al Senado el levantamiento del fuero de los altos funcionarios por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones.

Por su parte, en el artículo 150 de la misma Propuesta se precisa que corresponderá al Senado autorizar el levantamiento del fuero en mérito a los cargos formulados por la Cámara de Diputados. Por último, este mismo artículo 150 acota que, de acordarse dicho levantamiento de la inmunidad, el funcionario quedará en suspenso en el ejercicio de su función y sujeto a juicio según ley. Como puede apreciarse, se excluye la posibilidad de que el Congreso (el Senado)

(50) Se recomienda revisar BUSTAMANTE ALARCÓN, Reynaldo. *El derecho a probar como elemento esencial de un Proceso Justo*. Lima: Ara, 2001. pp. 78 y ss.

(51) La Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional del Perú fue un grupo de trabajo integrado por veintiocho juristas y expertos, convocados en mayo de 2001 por el Gobierno de transición del Presidente Valentín Paniagua Corazao. Fue propósito de esta Comisión establecer los lineamientos para una futura reforma constitucional.

imponga algún tipo de sanción (destitución, inhabilitación) al funcionario investigado, y, por otro lado, se afirma la idea de que la responsabilidad penal del mismo funcionario deberá verificarse en un proceso judicial.

3.4. La acusación constitucional tras una reciente sentencia del Tribunal Constitucional peruano

El Tribunal Constitucional peruano, en su sentencia recaída en el Expediente 0006-2003-AI/TC, falló en contra del pedido de sesenta y cinco congresistas de la República de declarar la inconstitucionalidad del inciso j) del artículo 89 del Reglamento del Congreso⁽⁵²⁾. Los mencionados congresistas amparaban su pedido en el hecho de que el referido dispositivo normativo desnaturalizaba, según su entender, la institución de la inmunidad parlamentaria.

En esta sentencia⁽⁵³⁾ el Tribunal Constitucional distinguió de modo especial los conceptos de antejuicio y juicio político, y estableció mayorías calificadas para cada uno de estos casos. Así, estimó que el antejuicio político “debe versar sobre materia estrictamente jurídica”, y que por ello “el Congreso sólo puede acusar y levantar la prerrogativa funcional del funcionario, pero en ningún caso sancionar”. Sobre la adopción del acuerdo, el Tribunal señaló que “La acusación debe ser aprobada por la mitad más uno del número legal de miembros”⁽⁵⁴⁾.

Es aspecto importante el hecho que el Tribunal Constitucional señale que “Una vez sancionado judicialmente el funcionario, el Congreso puede aplicar las sanciones a que se refiere el primer párrafo del artículo 100 de la Constitución, bastando para ello, en

este caso, la votación favorable de una mayoría simple”⁽⁵⁵⁾. Aunque esto signifique un elenco más protector y garantista para el funcionario acusado, pues será después de un pronunciamiento judicial sobre su responsabilidad penal, y no antes, que el Congreso sancione con la destitución o la inhabilitación en el cargo, sería preferible (como lo recomendó el Anteproyecto de Constitución de 1931 de la Comisión Villarán a diferente propósito) que sea la Corte Suprema la que tenga esta facultad como natural consecuencia accesoria a su sentencia condenatoria.

Por otro lado, el alto colegiado también se pronuncia sobre el juicio político: “El juicio político es un procedimiento de contenido eminentemente político, seguido en su totalidad ante el Congreso de la República, en el que éste tiene la potestad de sancionar al funcionario por razones estrictamente políticas. En tal supuesto, es imperativo que la aprobación de la sanción requiera el voto favorable de, por lo menos, dos tercios del número de congresistas, sin participación de la Comisión Permanente”⁽⁵⁶⁾.

A pesar de que el Tribunal Constitucional establece una adecuada distinción teórica entre el antejuicio y el juicio político (señala con razón que este último persigue sancionar por razones estrictamente políticas), apartándose de la constante histórica en nuestro desarrollo constitucional, introduce el mencionado juicio político como mecanismo a través del cual se pueda hacer efectiva la responsabilidad de los altos funcionarios para los casos de infracción constitucional.

Así como la actual Constitución de 1993 introdujo elementos propios del juicio político que desnaturalizaron nuestro tradicional modelo de antejuicio; el Tribunal Constitucional interpreta de forma tal los artículos 99 y 100 de la Carta vigente que

(52) El mencionado inciso j) del artículo 89 del Reglamento del Congreso establecía que “(...) Luego de la sustentación del informe y la formulación de la acusación constitucional por la Subcomisión Acusadora y el debate, el Pleno del Congreso vota, pronunciándose en el sentido de si hay o no lugar a formación de causa a consecuencia de la acusación. En el primer caso, queda el acusado en suspenso en el ejercicio de sus funciones y sujeto a juicio según ley, sin perjuicio de lo señalado en el primer párrafo del Artículo 100 de la Constitución Política. En el segundo caso, el expediente se archiva. (...) En la votación están impedidos de participar los miembros de la Comisión Permanente. (...) El acuerdo de haber lugar a formación de causa o no, debe constar en Resolución del Congreso”.

Conviene precisar que este artículo 89 del Reglamento ha sufrido modificación a través de la Resolución Legislativa del Congreso 015-2003-CR, publicada el 15 de noviembre de 2003. La principal novedad de este relativamente reciente cambio normativo está en que las denuncias constitucionales ya no son puestas en conocimiento de congresistas individualmente considerados o, en su defecto, de una Comisión Especial Calificadora, sino que “son derivadas inmediatamente a la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales para su calificación”.

(53) El propósito del presente apartado no es el análisis exhaustivo de todos los puntos abordados por esta sentencia, sino que prefiere detenerse en las consideraciones que ella establece respecto del antejuicio y el juicio político.

(54) Fundamento Número 25 de la sentencia.

(55) *Ibid.*

(56) *Ibid.*

llega a establecer dos modelos paralelos allí donde sólo debiera existir uno. Según las consideraciones de nuestro alto colegiado, el antejuicio estaría previsto sólo para los delitos de función, mientras que el Congreso también podría recurrir al juicio político si quisiera sancionar a un funcionario por infracción de la Constitución. Con el texto de 1993 se alteró el modelo del antejuicio tal y como siempre se había concebido desde 1823; ahora, con esta reciente sentencia del Tribunal Constitucional, habrían dos modelos diferentes (cada uno de ellos con particulares origen, fines y características) para un mismo sistema de gobierno.

En otros términos, en vez de recomendar una necesaria y adecuada tipificación de la infracción constitucional, o pronunciarse decididamente por su total exclusión, el Tribunal Constitucional la entiende como la causal habilitante para que el Congreso sancione con la destitución y/o inhabilitación a todo funcionario sometido a este juicio político. Con ello, además de mecanismos de control político directo como la censura o la negación de la cuestión de confianza, nuestro alto colegiado importa un elemento más para nuestro sistema de gobierno: el denominado juicio político por infracción constitucional.

A juicio de nuestro Tribunal Constitucional, la razón de ser del juicio político por infracción constitucional radicaría en la consideración de que “toda falta política en que incurran los funcionarios que componen la estructura orgánica prevista en la Carta Política compromete peligrosamente el adecuado desenvolvimiento del aparato estatal”⁽⁵⁷⁾ Sin embargo, no brinda consideraciones sobre las conductas precisas que esta figura debería comprender. La “infracción de la Constitución” continúa siendo, entonces, un concepto tan absolutamente indeterminado como sumamente peligroso para cualquier funcionario cuya actuación, a buen juicio de nuestro Congreso, se la estime como infractora de la norma fundamental.

A pesar de que establece mayorías calificadas tanto para el antejuicio (circunscrito para delitos de función) cuanto para el juicio político (que lo introduce como nuevo añadido en nuestro ya bastante híbrido y

disfuncional sistema de gobierno⁽⁵⁸⁾, esta sentencia de nuestro máximo intérprete de la Constitución no resulta pues del todo plausible, ya que antes que brindar un panorama más claro y despejado, puedo tornarlo, lastimosamente, mucho más ensombrecido aun.

4. Consideraciones finales

Revisados sucintamente los modelos de juicio político y antejuicio, las consideraciones finales del presente trabajo, a modo de posibles y muy tentativas alternativas, podrían ser las siguientes:

En primer término, se debería hacer una reforma constitucional del artículo 100 de la Constitución actual (o una mutación constitucional, en su defecto) con el propósito de extraer del modelo del antejuicio elementos extraños y propios del juicio político. Es decir, el antejuicio debe quedar configurado como la antesala, para los altos funcionarios, de un proceso penal por la comisión de delitos en el ejercicio de sus funciones. El antejuicio no debe comprender para el congreso la facultad de sancionar con la destitución o inhabilitación a estos funcionarios, ya que no persigue sancionar una falta política, sino promover la dilucidación de un posible delito penal en sede judicial. Le corresponderá a la judicatura el desarrollo del proceso penal y la decisión final sobre la responsabilidad del funcionario procesado.

En segundo lugar, la eliminación de las posibilidades de sanción por parte del congreso también traerían como consecuencia el respeto a un debido proceso, pues el procedimiento parlamentario se limitaría a analizar si hay mérito suficiente para el levantamiento del fuero y el funcionario sea procesado judicialmente por delitos de función. El que el congreso ya no pueda sancionar con la destitución o inhabilitación a los funcionarios, hace que ellos puedan ejercer debidamente su derecho de defensa en la sede idónea, que es la judicial. Quizá podría reputarse adecuado, por el contrario, que sea la Corte Suprema de Justicia de la República (y no el órgano político) la que eventualmente pueda imponer las sanciones de destitución o inhabilitación al funcionario encontrado culpable de un delito de función como una suerte de consecuencias accesorias de su sentencia condenatoria.

(57) Fundamento número 20 de la sentencia.

(58) Para un mayor detalle: ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, Eloy. *Presidencialismo latinoamericano: sus alcances, los riesgos que genera a la plena vigencia del estado de derecho y algunas notas sobre la viabilidad de las propuestas planteadas al respecto*. En: GARCÍA BELAUNDE, Domingo (coordinador). *Constitucionalismo y Derechos Humanos* (Ponencias peruanas al VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, D.F., 12-15 de febrero de 2002). Lima: Grijley, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2002. pp. 73 y ss. Igualmente estimables es lo desarrollado por EGUIGUREN PRAELI, Francisco. *Las relaciones entre gobierno y parlamento: elementos para una propuesta de reforma en el Perú*. En: *Lecturas Constitucionales Andinas*. Número 2. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1993. pp. 158-190.

Por otro lado, con ello se salva también el problema fáctico del efectivo cumplimiento del debido proceso en sede parlamentaria. Como puede observarse, la dinámica propia del Congreso, y de sus procedimientos parlamentarios están muchas veces en tensión con el derecho a un debido proceso de los acusados constitucionalmente. Si el Congreso no tiene la facultad discrecional de sancionar a estos funcionarios, el debido proceso de estos se verá mejor garantizado, en teoría, en sede jurisdiccional.

Como tercer aspecto a considerar, el siguiente: en tanto no se tipifique la infracción de la Constitución prevista en el artículo 99 del Texto de 1993 (y como ninguna persona puede ser procesada por delitos e infracciones que no estén adecuadamente previstos), esta no debiera aplicarse como causal de un procedimiento de acusación constitucional, máxime si como resultado de éste se puede llegar a la destitución o inhabilitación de los procesados. Hasta que la infracción constitucional no esté tipificada (y lo esté adecuadamente) no debería aplicarse en atención al derecho a un debido proceso de los probables investigados, y en consideración también del principio de legalidad en materia penal, sobre todo teniendo en cuenta que la acusación constitucional por esta vía concluye en sede parlamentaria y puede irrogar los perjuicios propios de la destitución o inhabilitación del funcionario público.

Es más, quizá lo más conveniente sea subsumir la figura de la infracción de la Constitución dentro de los tipos penales y propiciar así su eliminación por duplicidad. En la medida en que la responsabilidad política se efectiviza en nuestro modelo a través de la negación de confianza o voto de censura, la acusación constitucional no puede utilizarse para destituir o inhabilitar a funcionario incómodo políticamente. Por ello, de tipificarse la infracción de la Constitución, ésta deberá ser claramente delimitada y determinada y comprender los tipos penales previstos. Un manejo amplio de las infracciones de la Constitución podría significar cambiar nuestro modelo de antejuicio a juicio político.

Aun cuando la causal de infracción constitucional siempre haya estado prevista en nuestros textos constitucionales -y valga recordar también que no hubo de ser aplicada (excluyendo los casos al amparo de la Carta vigente), sea por la imposición de penas severísimas, como en Ley de Acusación Constitucional de junio de 1834, o porque nunca fue desarrollada, sino

apenas enunciada-, puede resultar plausible recomendar la eliminación de su posibilidad normativa. Los riesgos que en sí misma entraña son muchos; y las salidas a través de la condena por delitos de función, la efectivización de la responsabilidad política de los ministros de Estado, o la posibilidad de una interdicción civil pueden reconducir lo que la infracción constitucional buscaría proteger.

Ahora bien, el cambio de antejuicio a juicio político no es en sí mismo negativo, pero sí debiera tenerse presente que en un sistema como el norteamericano la responsabilidad penal no conoce la inmunidad y todo funcionario puede ser procesado por la comisión de cualquier delito. La modificación de nuestro modelo a uno de juicio político tendría que significar la eliminación de la inmunidad de los altos funcionarios y el establecimiento de una responsabilidad penal irrestricta (donde se tendría que incluir al Presidente de la República, que es absolutamente irresponsable en tanto dure su mandato⁽⁵⁹⁾). Por todas estas consideraciones se puede observar que un cambio de modelo no sea quizá lo más recomendable.

En cuarto lugar, debería propiciarse igualmente una reforma constitucional del último párrafo del artículo 100 de la Constitución actual, en el sentido de permitir al Ministerio Público examinar la formulación de la causa remitida por el Congreso y evaluar su procedencia. En otros términos, si el Ministerio Público es el titular de la acción penal, no debe restringírsele irracionalmente sus funciones al prohibirle reducir o ampliar su denuncia fiscal según la acusación del Congreso. En el mismo sentido, el Poder Judicial debe tener libertad de ampliar o reducir en su auto apertorio de instrucción los términos de la acusación del Congreso, o inclusive (motivadamente se entiende) desestimarla.

El que ambas instancias puedan reducir o ampliar los términos de la acusación del Congreso no significa que se corra el riesgo de propiciar la impunidad, pues tanto la denuncia fiscal como el auto apertorio de instrucción deben estar debidamente sustentados en derecho, por expreso requerimiento constitucional. Asimismo, para salvar el hecho de que el Ministerio Público pueda desestimar una acusación del Congreso y decidirse porque no debe iniciar la denuncia ante el Poder Judicial, se debería prever un mecanismo de protección en el sentido de que en estos casos el Ministerio Público eleve en consulta a la Corte Suprema su decisión de no formular denuncia.

(59) Con las excepciones previstas en el artículo 117 de nuestra actual Constitución.

Estas son pues algunas consideraciones aproximativas, enlazadas ellas con el propósito de intentar ofrecer un cuadro más protector y garantista

en los procedimientos parlamentarios de acusación constitucional.⁴⁵



Milagros Rubio Bowden

Ocharán 444 Dpto.101-B Miraflores
T 444-2272 9970-5873
F 242 8563

- Cocteles
- Desayunos
- Almuerzos
- Cenas
- Parrilladas
- Coffee Breaks
- Bocaditos
- Dulces
- Tortas
- Postres
- Sandwiches

CATERING