

# La denuncia constitucional

VICTORHUGO MONTOYA CHÁVEZ\*

*“He aquí un caballo blanco, y el que lo montaba  
es llamado Fiel y Verídico, y con justicia juzga”  
Ap. 19, 11*

## SUMARIO

### CUESTIONES INICIALES

1. EFICACIA
  - 1.1 PRESENTACIÓN
  - 1.2 NOTIFICACIÓN
2. OBJETO
  - 2.1 LA INFRACCIÓN CONSTITUCIONAL
  - 2.2 EL DELITO DE FUNCIÓN
3. SUJETOS
  - 3.1 DENUNCIANTES
  - 3.2 LOS DENUNCIADOS
4. EXAMEN
  - 4.1 PROCEDENCIA
  - 4.2 ADMISIBILIDAD

### CUESTIONES FINALES

## CUESTIONES INICIALES

El Parlamento es quizás la institución que mejor define la esencia de la democracia por su capacidad para personalizar en su seno las diferentes opciones políticas y una representación real de la población a través de su voto. Antes, el Estado era fuerte y omnímodo; ahora, está regido por la Constitución y por el pueblo, y allí es cuando el Parlamento aparece como intermediario entre éste y el poder. Justamente en nuestro sistema jurídico, se le permite convertirse en un control eficaz de las acciones de los altos representantes del Estado, y una de las formas como ello es posible es a través del procedimiento de acusación constitucional.

Es ‘procedimiento’<sup>1</sup> porque, aun cuando el juzgador es de distinta naturaleza al judicial, al igual que

---

\* Abogado. Posgrado en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (Madrid).

<sup>1</sup> Un procedimiento parlamentario es un “conjunto de actos sucesivos e

todo proceso tiene como fin esencial la resolución de un conflicto entre dos partes a través de la decisión de un tercero, buscando una satisfacción *inter partes*. Es 'acusación constitucional', porque, tras una denuncia presentada, se rige por un principio acusatorio al intervenir un órgano que es el que acusa (Comisión Permanente) y otro el que resuelve (Pleno). Es constitucional pues su habilitación se encuentra en la propia Norma Suprema y respecto a quienes ella misma reconoce como máximos representantes del Estado.

En esta línea, pese a la peculiaridad del procedimiento y de la sanción que se va a imponer, el control estatal debe incluir todas las garantías y particularidades de una imputación puesto que existe una entidad que investiga y acusa, y otra que sanciona, paralelamente a una persona que puede llegar a ser penada. Así, la acusación constitucional demanda la 'responsabilidad como institución de control constitucional', confiriéndole un poder de control sobre el gobierno, y exige una actuación de acuerdo con el respeto de los derechos fundamentales.

En esta oportunidad, voy a centrarme en lo que la denuncia puede llegar a constituir en el sistema de responsabilidad de los altos representantes estatales. En primer lugar, la denuncia determina por qué se requiere la intervención parlamentaria, y en segundo término, bajo qué parámetros se llegará a realizar toda la investigación, motivo por lo cual —en buena parte— el éxito del funcionamiento del Congreso depende de una justa y conveniente denuncia, bien delimitada y mejor acogida.

A continuación, trataré de explicar este tema basándome tanto en la normatividad<sup>2</sup> y la jurisprudencia existente, como en la práctica parlamentaria<sup>3</sup> en los últimos años, sobre todo utilizando la experiencia del Congreso pasado (periodo 2000-2001) y el actual (periodo 2001-2006)<sup>4</sup>, con casos muy variados a

integrados que se realizan para promover el debate y los acuerdos del Congreso" [RC, 64].

<sup>2</sup> Aparte de la Constitución (C) nacional -incluyendo el Proyecto de Ley de Reforma Constitucional (PLRC)- y de otros países -entre las que estará la Ley Fundamental de Bonn (LFB)- y del Reglamento del Congreso (RC), se utilizarán otras normas que pueden ayudar a dar un mejor panorama sobre el tema como el Código Procesal Civil (CPC), por ser su aplicación supletoria a todo procedimiento [CPC, DF-1] o el Código de Procedimientos Penales (CdePP), por ostentar la característica de ser el ejemplo mayor de la actividad sancionadora. Además, me remitiré a diversos instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (DIDCP), la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) y el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH).

<sup>3</sup> Más aun si ésta es considerada como una de las fuentes del Derecho Parlamentario. A veces haré referencia, por tanto, a los Informes Finales de las sub Comisiones Investigadoras (IF).

<sup>4</sup> A partir de ahora, los casos relacionados con la legislatura correspondiente al gobierno de transición serán presentados con el número asignado para la denuncia seguido de '-2000' o de '-2001', según el año en que se presentara. Las denuncias promovidas durante el presente periodo congresal sólo contarán con su número original sin número que lo secunde.

partir de la revisión de procedimientos relacionados con el gobierno fujimorista y con algunos del actual toledista.

Últimamente han ocurrido dos hechos que motivan un nuevo análisis de la cuestión. Uno es la modificación del Reglamento del Congreso respecto a este tema<sup>5</sup>, en el que se modifica el trámite de las acusaciones: ya no habrá evaluación previa de la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales de ciertas denuncias presentadas, ni actuarán diversas sub Comisiones Investigadoras, sino que ambas funciones recaerán en un exclusivo órgano que es la sub Comisión de Acusaciones Constitucionales. Otro es una reciente sentencia del Tribunal Constitucional, que declara infundada la inconstitucionalidad de parte del propio Reglamento<sup>6</sup>, y que analiza por primera vez el procedimiento de acusación constitucional.

Entonces, para comprender el significado de una denuncia en el procedimiento, se buscará en primer lugar analizar algunas formalidades exigidas para su validez (Acápites 1) determinando quiénes pueden presentarla y sobre quiénes se puede realizar (Acápites 3), sin dejar de revisar bajo qué supuestos es realizada (Acápites 2), para finalmente a analizar cómo el Parlamento debe enfrentarse ante ella (Acápites 4).

## 1. EFICACIA

Una denuncia debe ser presentada según las condiciones que requiere para que tenga validez. Su conocimiento público y el cumplimiento de las cláusulas exigidas hacen que pueda ser capaz de dar inicio a un procedimiento de acusación constitucional. Por tanto, la denuncia adquirirá eficacia a través de su presentación escrita (Acápites 1.1), la cual llega a ser conocida por las partes a través de la notificación que se le hace (Acápites 1.2), tal como se puede ver a continuación.

### 1.1 PRESENTACIÓN

La denuncia ha de contener algunos requisitos, que sin llegar a investir una amplia formalidad, deben cumplirse a riesgo de establecerse su inadmisión, tal como se verá *infra*. De hecho el rasgo esencial que se ha previsto para la acusación constitucional está signado por la exigencia que la denuncia sea realizada por escrito. Como contenido mínimo se requiere, como bien está explicado para el caso concreto<sup>7</sup>, que presente una sumilla, el nombre del denun-

<sup>5</sup> Resolución Legislativa del Congreso n° 015-2003-CR, publicada en El Peruano el 15 de noviembre del año pasado, que modifica el artículo 89° del Reglamento del Congreso.

<sup>6</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente n° 0006-2003-AI/TC, del 05 de diciembre del 2003, que declara infundada en parte acción de inconstitucionalidad interpuesta contra el inciso j) del artículo 89° del Reglamento del Congreso de la República.

<sup>7</sup> Se puede revisar RC, 89.a.

ciante y su domicilio procesal, fundamentos de hecho y de derecho, documentos que la sustenten, fecha de presentación, firma del denunciante y copia simple del documento de identidad de quien denuncia.

Tal como se puede ver estas exigencias distan mucho de ser imposibles de cumplir, y aparecen como correctas según el sentido que se le busca dar a la responsabilidad constitucional. Ahora bien, ha sido inteligente que se trate de igualar las condiciones de los que acusan con los que tienen el poder, cuando permite un acceso singular a la documentación que considere necesaria<sup>8</sup>. Supongamos que se quiere denunciar a un ministro en ejercicio de sus funciones, y éste se niega a dar informaciones que es condición básica para respaldarla; entonces, quien las presente puede argüir que dicha información se encuentra a disposición exclusiva del denunciado.

Y esto se sustenta en que todo proceso requiere publicidad, la cual no sólo significa que la ciudadanía pueda conocer sobre las etapas fundamentales que conlleva, sino también que exista un derecho para acceder a los documentos que éste comprende. Además, un tema asaz espinoso, se encuentra referido a las materias reservadas que pueden ser elementos substanciales dentro de la responsabilidad constitucional, motivo por lo cual tanto los documentos que se presenten como las declaraciones prestadas, deben ser tratadas con sumo cuidado. Si quien tiene acceso a dichos documentos es el denunciado, lo preferible sería que los entregue y el Congreso guarde reserva sobre ellos<sup>9</sup>, o quizás buscar que sea suspendido en el ejercicio del cargo, a fin de que haya mayor paridad en el procedimiento, más aún si éste pueda sustraer del conocimiento parlamentario, mediante la clasificación del reconocido material de prueba, documentos que serán imprescindibles para la fijación de la verdad jurídica<sup>10</sup>. La democracia exige transparencia y posibilidad real de confrontación de hechos.

Realmente es complicado el acceso a documentos —en estricto, la dificultad comprende a todas las pruebas— tal como se pudo observar en el país itálico, cuando se llegó a acusar en 1894 (bajo el Estatuto Albertino de 1848) al

---

<sup>8</sup> “Debe contener documentos que la sustenten o, en su defecto, la indicación del lugar donde dichos documentos se encuentren” [RC, 89.a].

<sup>9</sup> Además, la sub Comisión por más que no esté facultada directamente a ello, podrá utilizar un apremio reservado para las comisiones de investigación como es “practicar incautación de ... documentos y registros que guarden relación con el objeto de la investigación. Las solicitudes para que se practiquen los apremios serán presentadas ante el Juez Especializado en lo Penal, el mismo que accederá a la petición y ordenará que se realice por el mérito de la solicitud en el primer caso y previa evaluación de los argumentos presentados por la Comisión de Investigación en el segundo caso”, aunque lo que también debe realizarse es salvaguardar “el respeto de los derechos a la intimidad y al honor de las personas, así como el secreto profesional y los demás derechos constitucionales” [RC, 88.d].

<sup>10</sup> En Jurisprudencia Comparada, se ha señalado que si un acto político ve involucrado derechos fundamentales, el secreto pierde toda su inmunidad [Sentencia del Tribunal Constitucional español 196/1990, de 29 de noviembre].

presidente del Consejo de Ministros Giolitti dentro del escándalo del Banco de Roma justamente por sustraer y suprimir documentos, motivo por lo cual no se pudo llegar a condenarlo, o como sucediera en la inculpación por parte del *special prosecutor* Starr contra el ex presidente estadounidense Clinton por dificultar la investigación del suicidio en 1993 de un consejero jurídico de la Casa Blanca y por ser hallados en la residencia presidencial los informes secretos del FBI de varios centenares de personalidades vinculadas a la Casa Blanca en las anteriores administraciones de Reagan y de Bush, ambos republicanos, es decir, información sobre los rivales. En ambos casos, justamente la materia de la investigación versa sobre las pruebas que sustentan la afectación constitucional. Ya de regreso al país, se puede ver cómo en algunos casos referidos al régimen fujimorista, los documentos aún se encuentra en poder del Estado, y su acceso es limitado, ante lo cual la utilización de la norma constitucional es trascendente.

Adicionalmente al contenido originario del escrito de denuncia, también puede éste verse modificado, ya sea a través de una acumulación con otras denuncias, como con una ampliación de la ya presentada. Ahora bien, aun cuando exista un principio genérico de imposibilidad que los cargos sean aumentados, una disposición de este tipo no puede impedir que se ejerza el derecho a la defensa por parte de los denunciados. Por tanto, si de un momento a otro se incrementa el acto acusatorio, a ellos deberían brindárseles la debida oportunidad para realizar la contradicción sobre lo aumentado.

La acumulación se manifiesta cuando se presenta una nueva denuncia con relación con una que ya es materia de investigación por una sub Comisión Investigadora<sup>11</sup>. En este caso, ésta debe conocerla, agrupándola con la ya existente. El requisito esencial entre una denuncia y otra para que sea acumulada es que debe existir conexidad, es decir un punto mínimo de relación entre una y otra<sup>12</sup>, y puede presentarse de dos formas: subjetiva u objetiva. La primera se centra en que los acusados coincidan en la denuncia<sup>13</sup>; la

---

<sup>11</sup> Sobre la acumulación en la acusación constitucional, RC, 89.n (“En caso de existir nueva denuncia que tenga relación con una que es materia de investigación, la Comisión Permanente, al momento de notificar a la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales sobre el plazo de la investigación, le comunicará -sobre la base de su informe de calificación- del acuerdo aprobatorio de acumulación, en cuyo caso la Comisión Permanente podrá prorrogar el plazo de investigación conforme al primer párrafo del literal d) del presente artículo”).

<sup>12</sup> “Existe conexión: cuando se imputa a una persona la comisión de varios delitos, aunque cometidos en ocasión y lugar diferentes; cuando varios individuos aparecen responsables del mismo hecho punible como autores y cómplices; cuando varios individuos han cometido diversos delitos, aunque sea en tiempo y lugares distintos, si es que precedió concierto entre los culpables; y, cuando unos delitos han sido cometidos para procurarse los medios de cometer los otros, o para facilitar o consumir su ejecución o para asegurar la impunidad” [CdePP, 21].

<sup>13</sup> Ésta puede ser pasiva (“siendo dos o más los demandados” [CPC, 15]) o de pretensio-

segunda en que los delitos o las infracciones de una y otra denuncia tengan correlación entre sí<sup>14</sup>.

A lo largo de la práctica congresal, se han hecho convenientemente diversas acumulaciones. Así, en el caso de las denuncias referidas a las muertes producidas en la Marcha de los Cuatro Suyos, existe acumulación mixta, es decir, tanto objetiva, al unificarse delitos conexos, como subjetiva, al aparecer Saucedo en tres denuncias promovidas por congresistas como son las n° 002-2000, 003-2000 y 046-2000. También han sido acumuladas denuncias como las n° 080-2001 y 098-2001, donde se conjugan criterios subjetivos y objetivos (respecto a las actividades ilegales y enriquecedoras del ex ministro Villanueva Ruesta, provenientes de la Procuraduría anticorrupción y de los propios congresistas), las n° 108-2001, 109-2001 y 110-2001, básicamente por pautas objetivas (respecto a la responsabilidad de diversas autoridades en sus reuniones con Montesinos) o las n° 027, 031 y 042, estrictamente por motivos subjetivos (respecto a un miembro del Consejo Nacional de la Magistratura por un supuesto abuso de autoridad).

Pero, conjuntamente con los casos en que se realizó de manera correcta la acumulación, han existido otros en los que el Congreso ha decidido acumular procesos que no tienen conexión plena entre sí, al no concordar desde el punto de vista subjetivo ni objetivo. Éste es un inconveniente que acarrea dos problemas reales: uno para quienes investigan y otro para los denunciados. Para los primeros, porque deberá llevar dos procedimientos distintos como si fuera uno solo, demorándose más de lo que correspondería. Para los segundos, porque deberán sufrir las consecuencias de los problemas de las investigaciones que no le corresponden, así como verse afectados por la tardanza excesiva que puede derivarse, dificultándose el ejercicio de su correcto derecho a la defensa, pues el ámbito de la contradicción es tan amplio que es complejo realizar esta operación.

Esto puede advertirse con facilidad en un caso, en donde se creyó conveniente acumular en una sola sub Comisión Investigadora denuncias que no están plenamente conectadas entre sí. Partiendo de que el principal acusado en las mismas es el ex presidente Alberto Fujimori, uno podría pensar en la idoneidad de esta acumulación, pero luego aparecen dos supuestos totalmente ajenos, lo cual desvirtúa nuestra idea inicial: el 20 de noviembre del 2000, la denuncia n° 044-2000 es presentada sobre la base de la desaparición de pruebas referidas al ex asesor Montesinos. Diez días después (el 28 de noviembre) se realiza la denuncia n° 052-2000 contra Fernando Dianderas, presunto autor del delito contra la fe pública que versa sobre el mismo tema. Hasta ahí, la acumulación podría

---

nes (“cuando por razón de conexión se demanden varias pretensiones contra varios demandados” [CPC, 16]).

<sup>14</sup> Sobre ésta se requiere -esencialmente- que las pretensiones en el proceso “no sean contrarias entre sí, salvo que sean propuestas en forma subordinada o alternativa” [CPC, 85].

ser permitida y sería una de tipo objetivo. Empero, el 04 de diciembre del 2000, el 15 de enero y el 18 de enero del 2001 se presentan las denuncias n° 058-2000, 085-2001 y 087-2001<sup>15</sup>, las cuales tratan sobre temas totalmente distintos que el anterior, cual es el alquiler de un helicóptero a las Naciones Unidas para ser utilizado en las misiones en Timor Oriental y que comprendía en la investigación a Fujimori y su ministro Bergamino. Por esta mezcla de pautas, discrepo del criterio —si es que existe alguno— utilizado para acumular estas denuncias.

Un caso más extraño se produce en la denuncia n° 065, de enero del año pasado, en la cual la Procuradora Pública del Ministerio de Justicia denuncia al ex vocal supremo Víctor Beltrán Quiroga por infracción constitucional, y que es hecha suya por el congresista Eduardo Salhuana, la misma que fue acumulada a la denuncia n° 034, que también investigaba al mencionado magistrado. Sin embargo, y esto sí es novedoso, la Comisión Permanente decide, en enero de este año, que ambas sean desacumuladas, pero que la sub Comisión Investigadora presidida por el propio Salhuana sea la encargada de seguir encargándose de ambas aunque de manera independiente.

El otro gran tema está referido a la ampliación de una denuncia<sup>16</sup>. Ésta se da si se encuentran nuevos elementos probatorios sobre los ya presentados en una denuncia, o se han presentado hechos relacionados con la misma, y que merecen ser investigados por el mismo órgano responsable de ello. A lo largo de los procedimientos revisados, se han presentado casos de ampliaciones, como la producida en la denuncia n° 006-2000, referida al reclutamiento parlamentario por parte del grupo oficialista. En él, se produjeron dos ampliaciones (llevadas a cabo, el 20 de agosto del 2001 y el 11 de noviembre) a la denuncia original (presentada el 28 de julio).

Pero, conjuntamente con ella, también se han realizado ampliaciones que desvirtúan completamente el sentido de lo que ella significa. Siete meses después (20 de mayo del 2003) de presentada la denuncia (14 de octubre del 2002), se extiende la denuncia 095<sup>17</sup>, en la que se investiga, entre otros, al ex ministro de Defensa Carlos Bergamino por la compra irregular de material para el hospital geriátrico. Lo curioso del caso es que la denuncia original (proveniente del propio Ejército<sup>18</sup> y hecha suya por el congresista Diez Canseco) versa sobre la comisión de ilícitos previstos en el Código de Justicia Militar, extremo sobre el cual la sub Comisión Investigadora decidiera posteriormente

<sup>15</sup> Ante estas denuncias, en la sesión del 08 de marzo del 2001, en la Comisión Permanente “fue aprobada la acumulación de las denuncias constitucionales núms. 44, 52 y 85, con las denuncias constitucionales núms. 58 y 87, que es materia de investigación por la subcomisión que preside el Congresista Estrada Pérez” [IF, 4].

<sup>16</sup> Es muy parecida a la acumulación objetiva sucesiva, la misma que se presenta “cuando el demandante amplía su demanda agregando una o más pretensiones” [CPC, 88.2].

<sup>17</sup> Al igual que este caso, las ampliaciones inadecuadas también se observan en las denuncias n° 136 y 148.

<sup>18</sup> Informe de Investigación n° 15 IGE/K-1/20.04, del 11 de julio de 2001.

archivar por no ser delitos de función, y que hubieran acarreado la improcedencia de la denuncia, impidiéndose la interposición de una nueva<sup>19</sup>. Sin embargo, el mismo congresista, sin sustentar por qué y mediando un tiempo exagerado, se decide ampliar la denuncia por los delitos de asociación ilícita para delinquir, colusión ilegal, malversación y peculado, siendo las dos primeras por las que la Comisión Permanente decidiera acusar al denunciado.

Una última exigencia respecto a la validez de una denuncia es que ésta no sea retirada, aunque esto parece más que obvio. En la revisión de casos, se ha podido uno dar cuenta que han habido dos en que los denunciados se retractan del acto formal que han presentado, y ambos formuladas por congresistas. La denuncia n.º 62, promovido por Henry Pease contra seis vocales supremos por infracción constitucional y el delito de prevaricato por la tramitación de un Hábeas Corpus, interpuesta el 22 de enero del año pasado, fue retirada ocho días después según Oficio n.º 119-2002-HPG/CR. Más grave resulta la denuncia n.º 127, promovida por Javier Diez Canseco y Arturo Valderrama contra el ministro de Justicia Fernando Olivera por infringir la Constitución, con relación a sus declaraciones con motivo de la privatización de Egasa y Seal de Arequipa, interpuesta el 19 de junio del 2002, que fuera retirada el 24 de septiembre de tal año según Oficio 713-2002-JDC/CR, cuando ya se había formado la sub Comisión Investigadora Aíta y ésta se encontraba en pleno funcionamiento. No existe normatividad al respecto, pero a mi entender si ya se puso a marchar el trabajo congresal, éste no puede ser paralizado por la complacencia de los denunciados, pues como ya se afirmó, éste no es un procedimiento de índole exclusivamente política, pero el Congreso debe dotar de los mecanismos legales para la denuncia no sea abandonada, quizás impidiendo este retiro o asumiéndola de oficio.

Por consiguiente, tanto del escrito de denuncia como de las ampliaciones o acumulaciones que puedan suceder, se configura lo que se denomina el 'pliego de cargos', que es justamente lo que debe ser comunicado a cada uno de los denunciados, y el cual va a permitir que la Comisión Permanente inicie sus actividades investigatorias.<sup>20</sup>

## 1.2 NOTIFICACIÓN

La posibilidad de contradecir los cargos incluidos en la denuncia presentada es un acto lógicamente protegido a través del derecho a la defensa procedi-

<sup>19</sup> En las acusaciones constitucionales, "las denuncias declaradas improcedentes o que tengan informe de archivamiento y que pongan fin al procedimiento de acusación constitucional, en cualquiera de sus etapas, no pueden volver a interponerse hasta el siguiente periodo anual de sesiones, requiriendo la presentación de nueva prueba que sustente la denuncia. En caso contrario son rechazadas de plano" [RC, 89.n].

<sup>20</sup> "Las denuncias constitucionales presentadas por los Congresistas y el Fiscal de la Nación, así como las declaradas procedentes por la Comisión de Acusaciones Constitucionales, son enviadas a la Comisión Permanente" [RC, 89.d].



mental<sup>21</sup> y quizás la forma más segura de efectivizar el debido proceso en la acusación constitucional, por ser este derecho exigible ante el Congreso uno que se deriva de las propias normas reguladoras de los procedimientos de actuación de aquéllas expresamente reconocidos, al garantizar su ejercicio.

Un derecho a la contradicción, como sustento de una defensa auténtica, debe surgir como la garantía final de la legalidad, y ha de englobar el apersonarse, el alegar y el presentarse a la audiencia con anterioridad a la resolución. Aparece como un resguardo para el procesado y la sociedad en su conjunto, pues permite llegar a una verdad objetiva dentro del procedimiento<sup>22</sup> y, en tal sentido, es aplicable a la actividad congresal. Partiendo de la posibilidad de respuesta del denunciado en el procedimiento, surge su derecho a conocer los cargos que las denuncias incluyen, siendo informado sobre las razones que motivan la acusación, bajo dos requisitos constitucionalmente protegidos<sup>23</sup>: la inmediatez y la escritura.

La forma en que el acusado debe practicar este derecho queda definida en virtud del establecimiento del ya nombrado 'pliego de cargos', el cual recogerá los hechos que puedan ser constitutivos del delito o de la infracción, siendo la concreción de estos hechos lo que se notificará a los acusados. Éste es el único acto acusatorio que se notifica a las partes para que puedan contestarlo y defenderse oportunamente. En consecuencia, la sub Comisión de Acusaciones Constitucionales sólo podrá averiguar y el Pleno sólo podrá resolver acerca de las conductas de las personas de las que haya iniciado investigación, por ser el único hecho que se le ha notificado.

En algunos casos, podemos advertir que un acto propio de la defensa como es el descargo no conlleva la posterior respuesta del denunciado a la totalidad de los cargos materia del procedimiento constitucional. En el caso ya nombrado de la denuncia 006-2001, uno puede observar cómo el 28 de julio del 2001 ésta es presentada, la misma que es ampliada por primera vez el 20 de agosto del mismo año y por segunda vez el 11 de noviembre. Pero, ¿cuándo se realizó el descargo por parte de los acusados en la denuncia originaria? Tras la formación de la sub Comisión el 20 de agosto del 2001, los denunciados tuvieron oportunidad de realizar su descargo sólo hasta fines de agosto, mucho tiempo antes de la última ampliación, en la que si bien no estaban incluidos personalmente, esta-

---

<sup>21</sup> Respecto al procedimiento de responsabilidad constitucional, "el acusado tiene derecho, en este trámite, a la defensa" [C, 100].

<sup>22</sup> Así lo ha planteado nuestro Tribunal Constitucional, el mismo que considera que la contradicción se refiere a "exponer en forma libre los hechos y el derecho que, a su juicio, puedan coadyuvar a la resolución del conflicto de intereses planteado" [Sentencia del 20 de octubre de 1997, Expediente 611-97-AA/TC].

<sup>23</sup> Teniendo como principio que "toda persona debe ser informada inmediatamente y por escrito" de la causa o razones de lo que se le acusa [C, 139.14], no se puede obviar que "quienes comparezcan ante las Comisiones de Investigación tienen el derecho de ser informados con anticipación sobre el asunto que motiva su concurrencia" [RC, 88.b].

ba referida a hechos que los involucraban y por los que estaban siendo ya investigados. Así el derecho a la defensa se ha visto vulnerado.

Además, un hecho esencial para considerar idónea la defensa en el procedimiento se centra en el tiempo que se da a los inculcados para contradecir los cargos que se han vertido sobre los acusados, tema redundante en la Jurisprudencia Internacional<sup>24</sup>. Esto quiere decir que no solamente puede existir una información procesal en términos meramente formales, sino que debe ser adecuada para que desempeñe una función contradictoria a través de un conocimiento de los cargos con el debido tiempo de anticipación como para que se logre la efectiva defensa del acusado. En este extremo, la notificación de los cargos que se le imputan es *conditio sine qua non* de una correcta investigación congresal. Una notificación puede ser entendida como el acto que tiene por objeto poner en conocimiento de los interesados el contenido de las resoluciones parlamentarias así como el contenido de la denuncia presentada<sup>25</sup>, motivo por lo cual las primeras sólo causarán efectos en virtud de la mencionada notificación.

En principio, la notificación debe realizarse en el domicilio de las personas denunciadas a fin de que hagan los descargos respectivos<sup>26</sup>, aunque se prevé la posibilidad de que ésta se realice a través de otros medios cuando el denunciado no tenga domicilio conocido<sup>27</sup>, tal como ha sucedido en las investigaciones que

---

<sup>24</sup> Ante ello, de manera genérica, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que en toda instancia procesal debe permitirse que “las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos” [Caso Tribunal Constitucional, Sentencia del 31 de enero del 2001, párr. 69]. Ya más específica, la misma instancia internacional -dentro un caso de origen nacional- consideró que se había vulnerado el debido proceso pues no se dio tiempo efectivo para la defensa de las personas implicadas: “las condiciones en que actuaron los defensores fueron absolutamente inadecuadas para su eficaz desempeño y sólo tuvieron acceso al expediente el día anterior al de la emisión de la sentencia de primera instancia. En consecuencia, la presencia y actuación de los defensores fueron meramente formales. No se puede sostener que las víctimas contaron con una defensa adecuada” [Corte Interamericana, Caso Castillo Petrucci, Sentencia del 30 de mayo de 1999, párr. 141].

<sup>25</sup> Adaptándolo al procedimiento parlamentario, CPC, 155.

<sup>26</sup> Si bien “la denuncia es notificada al denunciado por el Presidente de la Subcomisión dentro de las veinticuatro horas siguientes a su designación por la Comisión Permanente” y se le debe adjuntar “los anexos correspondientes y se otorga al denunciado un plazo de cinco (05) días útiles para formular su descargo por escrito y presentar u ofrecer las pruebas que considere necesarias” [RC, 89.e.3], también la comunicación debe incluir un breve resumen de la denuncia, siendo importante señalar que para acreditarla se debe agregar al expediente el primer y el último ejemplares que la contienen [CPC, 167].

<sup>27</sup> Se ha previsto además que “en caso de que el denunciado no tenga domicilio conocido o se encuentre fuera del país, se le notifica a través del Diario Oficial ‘El Peruano’, en su Página Web y en el Portal del Congreso” [RC, 89.d.1], pero considero que además los miembros de la sub Comisión de Acusación Constitucional deben manifestar bajo juramento o promesa que han agotado las gestiones destinadas a conocer el domicilio de la persona a quien se deba notificar, pero si la afirmación se prueba falsa o se acredita que pudo conocerla empleando la diligencia normal, se podrá anular todo lo actuado [CPC, 165].

se realizan a Fujimori, de quien se sabe tiene su residencia fijada en Japón, ha debido ser notificado vía publicación en El Peruano (y tal como se exigía antes de la modificación reglamentaria, en un diario de circulación nacional, como sucediera con La República o El Comercio), todos ellos diarios con páginas web, aunque ha habido problemas en la denuncia 003, respecto al asesinato de Pedro Huilca<sup>28</sup>.

Como estipulación necesaria, se requiere que la prueba de cargo sea suficiente y obtenida mediante procedimientos constitucionalmente legítimos, al ser la idoneidad del uso de la defensa lo que se ha de buscar a través de una notificación adecuada, ceñida a los parámetros de la lógica y la temporalidad. Además, como se señaló, ella también debe incluir toda ampliación o acumulación que se agregue a la denuncia originaria.<sup>29</sup>

## 2. OBJETO

Una denuncia constitucional sólo podrá ser presentada si existe una circunstancia que autorice la intervención congresal. En este punto, los sistemas de responsabilidad constitucional permiten una diversidad de formas para exigirla con relación a un detentador del poder, y de ellas dos han sido asumidas por el constituyente (el absoluto y el condicionado reforzado, tal como se verá *infra*), razón por la cual la denuncia puede ser realizada sobre la base de una trasgresión de una norma de contenido constitucional (Acápito 2.1) o de una penal (Acápito 2.2), cada una con significados, sanciones y consecuencias privativas.

Antes de comenzar a analizar el contenido de cada una de ellas, debo dejar constancia de una crítica respecto al tratamiento lejano a lo jurídico que el nombre genérico le quiere dotar a ambos tipos de objeto de acusación constitucional. Presentarlo como ‘antejuicio político’<sup>30</sup> dista mucho de ser correcto según

---

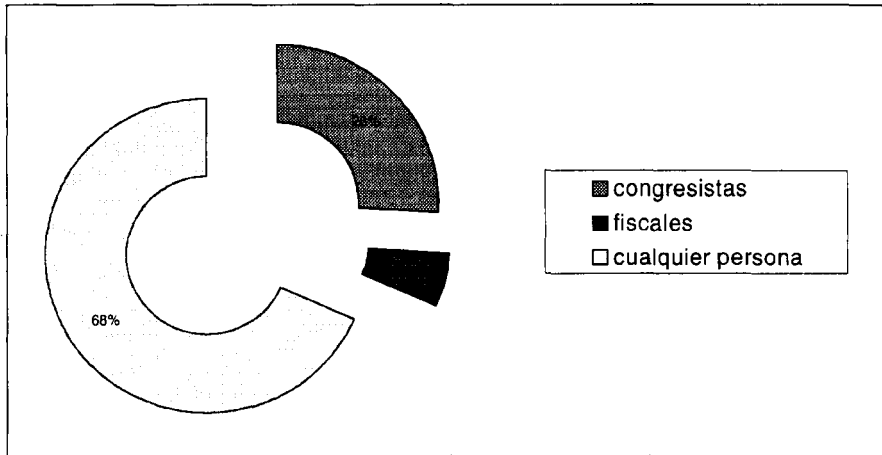
<sup>28</sup> En dicho caso, “el denunciado Alberto Fujimori Fujimori ha sido notificado conforme lo dispone el Reglamento del Congreso, por intermedio del diario oficial El Peruano” [IF: 7], obviándose la publicación en otro diario y vía internet, y según parece esto sucedió por la falta de fondos para las investigaciones congresales.

<sup>29</sup> Sin embargo, en el caso ya nombrado de los hechos ocurridos durante la Marcha de los Cuatro Suyos, el descargo escrito se realiza el 30 de octubre del 2000 y estaba referido a las dos primeras denuncias (la n° 002-2000 y la n° 003-2000), pero la tercera denuncia (la n° 046-2000) se produjo el 30 de noviembre, es decir exactamente un mes después, sin darse opción a un nuevo alegato.

Éste problema es gravísimo, pues desnaturaliza por completo la figura del descargo, y por ende, del derecho a la defensa. Si aumentan los cargos o se presentan nuevos hechos, la estrategia de defensa varía ostensiblemente, motivo por lo cual uno ya no podría contradecir los nuevos argumentos, ya sean legales o fácticos.

<sup>30</sup> Sobre esta acepción es más que claro el propio Reglamento para el cual “mediante el procedimiento de acusación constitucional se realiza el antejuicio político al que tienen derecho los altos funcionarios del Estado comprendidos en el artículo 99° de la Constitución Política” [RC, 89].

**Gráfico n° 1**  
**Objeto de las denuncias**  
**(Periodo 2001-2002)**



éste debe ser realizado en el país, pues esta experiencia controladora del Parlamento pese a contener una fuerte dosis de oportunidad y sensatez, su legitimidad se deriva del condicionamiento jurídico del cual se le ha dotado. El procedimiento deberá incluir exigencias a los congresistas que intervengan relacionadas con la objetividad necesaria (para actuar de manera imparcial y objetiva)<sup>31</sup>, según el principio de inmediatez (viendo y escuchando directamente a los denun-

Frente a esta aseveración, el Tribunal Constitucional ha señalado que a través de la acusación constitucional no solamente estamos ante un antejudio político, que lo restringe para el caso de los delitos de función, sino además ante un juicio político, como en el caso de las infracciones constitucionales [Sentencia de inconstitucionalidad, n° 0006-2003-AI/TC, del 05 de diciembre del 2003, fund. 2]. Pese a esta diferenciación, lo cierto es que el matiz político sigue siendo el relevante en la actuación congresal: es más claro se presenta el caso de la infracción ya que “si bien la función punitivo-jurisdiccional es privativa del Poder Judicial (aquella que puede sancionar sobre la base de la ‘razón jurídica’), la función política-punitiva (aquella que puede sancionar sobre la base de la ‘razón política’) no lo es” [Sentencia del Tribunal Constitucional, fund. 18].

<sup>31</sup> Sobre el tema se ha manifestado ya la Jurisprudencia Internacional respecto a la aplicación directa de esta exigencia a los procedimientos de acusación constitucional. Respecto al caso de los tres magistrados del Tribunal Constitucional destituidos por el Congreso durante el régimen fujimorista, la Corte Interamericana criticó el poco manejo imparcial de la investigación, centrándose en dos aspectos como son: los congresistas que participaron en la investigación habían enviado comunicaciones al Tribunal para que se pronuncien sobre la constitucionalidad o no de la norma legal impugnada; y, no se observó normatividad reglamentaria que prohibía a los miembros de comisiones investigadoras participar en la votación a fin de lograr la destitución [Caso Tribunal Constitucional, Sentencia del 31 de enero de 2001, párr. 78].

ciados) y con la mayor celeridad posible (al intentar mantener un orden democrático y constitucional, requiere de una actuación inmediata y efectiva).

Adicionalmente, el procedimiento de acusación constitucional ha de exigir, de forma válida y oportuna, un comportamiento idóneo del Congreso, y en tanto ello, ha de aparecer el respeto que se le debe brindar a los acusados a través de su debido proceso, derecho fundamental reconocido constitucionalmente<sup>32</sup> y admitido como apto y competente para el caso parlamentario por la Corte Interamericana<sup>33</sup>. A lo largo del procedimiento, lo que esencialmente va a buscarse es que el Parlamento mantenga vigente uno de los presupuestos esenciales de su función jurisdiccional, cual es su independencia, pues está obligado a mantenerse lejos de los condicionamientos personales respecto a los acusados, ya sea a favor o en contra de él; la brújula de su trabajo se encontrará en las normas jurídicas y el marco que impone la Constitución. Así se evitará que llegue a considerarse una persecución política, o termine alcanzando la impunidad de los denunciados.

## 2.1 LA INFRACCIÓN CONSTITUCIONAL

La infracción constitucional, algo similar a la *impeachable offense*, es un injusto típico que delimita correcta y concretamente las conductas que se hacen reprochables por afectar un ‘interés del Estado’ a efectos de ser luego sancionadas. A través de un acto atentatorio contra dicho interés, el detentador del poder está violando la exclusiva y privativa confianza de la población puesta en él, al haberse aprovechado de sus potestades con el fin —exclusivo o no— de afectar el orden constitucional<sup>34</sup>. En fin, con este tipo constitucional se han de controlar, gracias a un juicio jurídico-técnico, y marcado siempre por la

<sup>32</sup> Este derecho aparece con claridad conjuntamente con la tutela jurisdiccional [C, 139.3: es principio de la función jurisdiccional “la observancia del debido proceso”], pero a través de una norma integradora [C, 3] será reconocido como fundamental, y podrá ser aplicado a todo proceso, tema que será zanjado con la modificación constitucional propuesta [PLRC, 2.25: “toda persona tiene derecho al debido proceso”].

<sup>33</sup> En el referido caso Tribunal Constitucional, la opción jurisprudencial de la Corte Interamericana ha quedado marcada en dicho sentido: “De conformidad con la separación de poderes públicos que existe en el Estado de Derecho, si bien la función jurisdiccional compete eminentemente al Poder Judicial, otros órganos o autoridades públicas pueden ejercer funciones del mismo tipo ... es decir, esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas. Por la razón mencionada, esta Corte considera que cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal” [Sentencia del 31 de enero del 2001, párr. 71; reiterado, en Caso Ivcher, Sentencia del 06 de febrero del 2001, párr. 104].

<sup>34</sup> Servirá, como se dice en Argentina, para determinar “las causas de responsabilidad” en que puede intervenir parlamentariamente [C, 53].

coherencia, las actuaciones necesariamente perniciosas y nocivas para el Estado, y contempladas en la Norma Fundamental.

La acusación por infracción constitucional se realiza íntegramente dentro del Congreso que es quien penaliza al responsable, ya sea inhabilitándolo<sup>35</sup> o destituyéndolo<sup>36</sup>, aunque no tiene sentido en ella su suspensión, que es utilizada sólo en casos de delitos. De esta manera, nuestro Ordenamiento se ha acogido al sistema absoluto de responsabilidad constitucional, pues es en el seno del propio Parlamento donde se sanciona gracias a una intervención separada de sus órganos (Comisión Permanente y Pleno)<sup>37</sup>, presentándose como un mecanismo para controlar los excesos contra el Estado, política e institucionalmente y con el fin de asegurar su estabilidad.

Tal como está configurada en la actualidad, la infracción constitucional encuentra similitudes con la figura del *impeachment*, pero no por ello pueden ser considerados equivalentes. Surgida en Inglaterra y usada por los Estuardo como arma de venganza contra los consejeros y ministros de la corona, fue retomada con fuerza en Estados Unidos con vigencia hasta hoy, y pese a que su eficacia ha sido muy discutida a veces, no se puede negar que su arraigo es más que contrastable en la realidad. Se presenta como un procedimiento formal de enjuiciamiento por parte del Parlamento que demanda la intervención de ambas cámaras. Es la Baja (la de los Representantes), a través de una votación calificada, y con el informe previo de una de sus comisiones ordinarias, la que presenta un cargo a la Alta (el Senado), al no poder actuar éste de oficio, para debatir la acusación no pudiendo inculpar al *civil officer* sino es por una mayoría de dos tercios, votación calificada que no es exigida en el supuesto nacional.

La figura anglosajona no está restringida a los miembros del Ejecutivo, sino a toda a una amplia gama de funcionarios que podrán ser responsables, en términos genéricos, por negligencia en sus obligaciones, incapacidad sobrevenida o comportamiento deshonesto, y se ha convertido en el principal —en ciertas ocasiones, el único— mecanismo que cuenta el Parlamento para controlar a los otros Poderes, tal como sucede en diversos supuestos latinoamericanos<sup>38</sup>. A través de éste comprobará efectivamente el cumplimiento de la Cons-

<sup>35</sup> Hay diversos casos en que se inhabilita a detentadores del poder de poder ejercer su carrera pública. En la denuncia n° 53, por ejemplo, se termina descalificando para todo cargo durante cinco años al ex ministro de Economía Jorge Camet, según Resolución Legislativa del Congreso n° 011-2002-CR.

<sup>36</sup> Según C, 100; RC, 89.j. Algo similar sucede en Costa Rica, Nicaragua (“conocer y resolver sobre las quejas presentadas contra los funcionarios que gozan de inmunidad” [C, 138.24]), Guatemala, México [C, 110], Chile [C, 48.2] o Paraguay [C, 225].

<sup>37</sup> “Corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso ... por infracción de la Constitución” [C, 99].

<sup>38</sup> El trámite siempre es el mismo: tal como puede verse en el paradigmático caso estadounidense, la Cámara Baja acusa (“sólo ella estará facultada para promover juicio político” [C, 1.2]; en Brasil, los diputados deben “autorizar ... el procesamiento” [C, 51.I]; en Argentina, decide “haber lugar a formación de causa” [C, 53]) ante el Senado (hallándose

titudin bajo los parámetros que ella misma brinda, y no esperará remitirse a los esquemas que la legislación ordinaria podría proporcionarle.

También se encuentran formas de vigilancia de los altos representantes del poder en diversos Ordenamiento, que acarrearán sanciones privativas del Parlamento, como es la demanda de responsabilidad boliviana, que es realizada en un solo acto (aunque es algo que, según creo, daría muy poca seguridad jurídica al mismo)<sup>39</sup>, la declaratoria de incapacidad moral, donde se controla las aptitudes de un detentador del poder<sup>40</sup> o el control brasileiro de las cuentas de los administradores gubernamentales, cuando se coadyuva las funciones del Tribunal de Cuentas de la Unión, permitiéndose el enjuiciamiento inclusive del Presidente.<sup>41</sup>

Como se puede ver, lo que está sucediendo en estos supuestos, y específicamente en el caso de la infracción peruana, es que el Parlamento adquiere cierta parcela de la jurisdicción al permitírsele juzgar a los altos funcionarios del Estado. Pero si bien ésta es una labor exclusiva del Estado (le atañe como parte de su *autoritas*), dentro de su distribución funcional originaria, debería corresponderle al Poder Judicial. Empero, la propia Constitución ha desconcentrado esta responsabilidad genérica, destinándola no sólo al ámbito militar y al arbi-

“bajo juramento o promesa” [C, 1.3]; sancionan, según se dice en Argentina [C, 59]); “procesar y juzgar”, según lo propuesto en el modelo brasileño [C, 52.I, 52.II]), ya sea al Presidente de la República, donde la sesión será dirigida por el Presidente de la Corte Suprema [C, 1.3] (al igual que sucede en Argentina [C, 59]), y también contra otros altos funcionarios del Estado, entre los que se puede entender a los jueces (en Bolivia sólo a los magistrados de la Corte Suprema [C, 62.4], y agrega al Fiscal General de la República [C, 66.1]).

La votación en el Senado requerirá de una votación calificada, de dos tercios, tal como se recibe la institución del modelo británico en donde la promoción del procedimiento por parte de la Cámara de los Comunes, requería un proceso y convicción a cargo de la Cámara de los Lores, sin ánimo persecutorio. Así sucede aparte de Estados Unidos [C, 1.3], en Argentina (de los senadores presentes [C, 59]) o Bolivia [C, 66.1]. A favor de este tipo de votación, Sentencia de inconstitucionalidad del Tribunal Constitucional, n° 0006-2003-AI/TC, del 05 de diciembre de 2003, fund. 7 y 22.

<sup>39</sup> Se presenta como infrecuente el caso boliviano en el que, sin llegar a contemplarse la acusación constitucional, se realiza una ‘demanda de responsabilidad’ por los delitos cometidos por el Presidente y el Vicepresidente de la República, los Ministros de Estado, los Jefes de Misiones Diplomáticas y el Contralor General de la República en el ejercicio de sus cargos [C, 68.12], tomándose como un ‘sumariante’.

<sup>40</sup> Aparte del supuesto nacional [C, 113.2], en el caso ecuatoriano, “el Presidente de la República cesa definitivamente en sus funciones y deja vacante el cargo por incapacidad física o mental declarada por el Congreso Nacional” [C, 75.d], además de existir un procedimiento de responsabilidad (denominándolo ‘enjuiciamiento político’) de un gran número de detentadores del poder, “por infracciones cometidas en el desempeño de sus cargos” [C, 59.f].

<sup>41</sup> En Brasil, esta capacidad enjuiciadora [C, 70, 72], incluyendo la exigencia al Presidente [C, 49.IX: “juzgar anualmente las cuentas rendidas”], puede ser realizado cuando éste no ha presentado las cuentas en el plazo asignado por la propia Norma Fundamental [C, 40.II, 81.X], pese a que esto último sólo corresponde a la Cámara de Diputados.

tral, según la propia Norma Fundamental<sup>42</sup>, y quizás también al Ejecutivo — como podría ser el procedimiento administrativo sancionador— y al Parlamento —como en este caso—. Considerando a la Norma Fundamental como una ‘dúctil’, al poseer la característica de plenitud constitucional, la búsqueda de integridad e integración colectiva que exige actitudes moderadas, pero positivas y constructivas (‘coordinación en función unificante’, *einheitsbildende Zusammenordnung*), permite que pueda protegerse el Estado democrático a través de un juicio sobre la base de criterios más allá de los jurídicos, pero no lejos de ellos, encontrándose una institución que lo pueda hacer correctamente, que no es exactamente la judicatura.

Tal como se aprecia, el Ordenamiento peruano ha preferido dotar a su Congreso de la potestad de juzgar a los detentadores del poder, en detrimento de la actuación del Poder Judicial, por haber sobrepasado según la naturaleza de la infracción constitucional sus márgenes (es un procedimiento jurídico, político y social) y de la creación de un tribunal *ad hoc*. A mi parecer, la solución más correcta será que se constituya con el fin esencial de revisar estos casos, pues un Alto Tribunal del Estado permitirá contar con jueces provenientes del Parlamento, del Poder Judicial y de la sociedad civil (universidades y colegios profesionales), y su visión podrá recoger el triple carácter que posee la infracción constitucional. Una idea de este tipo proviene de la experiencia gala, en donde tras la reforma constitucional de 1993<sup>43</sup>, se creara la *Cour de Justice de la République*, que supliera a la *Haute Cour*<sup>44</sup>, pero que sigue siendo un órgano de naturaleza fundamentalmente parlamentaria, pues de los quince jueces con que cuenta, doce provienen de ambas Cámaras; los otros tres son magistrados de la Corte de Casación, siendo uno de estos últimos, el Presidente. Sus funciones se centran en la realización del juicio oral, y es la que realmente determina las responsabilidades y penas. Algo similar debería haber en el Perú, evitándose las arbitrariedades a las que a veces arriba el Congreso, dándole un matiz más técnico a las investigaciones y resoluciones que realiza.

<sup>42</sup> Es un principio de la función jurisdiccional su unidad y exclusividad, de lo cual se deriva que “no existe ni puede establecerse jurisdicción alguna independiente, con excepción de la militar y la arbitral” [C, 139-1].

<sup>43</sup> Tras el *affaire du sang contaminé*, se modificó la Constitución, a través de la Ley Constitucional 93-952, de 27 de julio de 1993: El texto actual señala que “los miembros del Gobierno serán responsables penalmente de los actos realizados en el ejercicio de sus funciones y calificados de crímenes y delitos en el momento en el que los cometieron. Serán juzgados por el Tribunal de Justicia de la República. El Tribunal de Justicia de la República estará sujeto a la definición de los crímenes y delitos así como a la determinación de las penas que resulten de la ley” [C, 68-1].

<sup>44</sup> Compuesta por veinticuatro miembros, de origen parlamentario: doce diputados y doce senadores (y seis suplentes para cada grupo), y era éste quien determinaba la responsabilidad o no de la persona acusada. Como órgano auxiliar de la *Haute Cour* estaba la Comisión de Instrucción, compuesta por cinco magistrados de la Corte de Casación.



Pese a lo que proponga, la realidad es otra. Es nuestro Congreso, el que está legitimado a resolver en el caso de las infracciones constitucionales. Al ser el responsable principal y cardinal del control en el Estado, la legitimación de su actividad se encuentra en el reconocimiento explícito por parte de Norma Constitucional —aún también si lo hace de forma implícita—, como parte de la naturaleza de la relación entre los Poderes. Su actividad fluirá como una de las formas en que la competencia de los órganos del Estado que ejerce la jurisdicción.

Las características propias de la infracción constitucional invitan a una diferenciación en el tratamiento de los detentadores del poder. De hecho, no puede exponerse como un privilegio pues se estará agregando un tipo de responsabilidad a tales personas: no sólo responderán civil, administrativa, penal o políticamente<sup>45</sup>, sino que deberán también que mantener la incolumidad del Estado, y la eficacia real de la democracia, por ser ellos a quienes la Constitución le ha dotado de esta obligación. Esta mayor exigencia se condice con su papel en el funcionamiento estatal, en cualquiera de las tareas asignadas. A pesar de los detractores de esta figura, creo que la infracción constitucional cumple un rol esencial en la estabilidad del Estado y en la protección de la Parte Orgánica de la Constitución.

La diferenciación para la variación de la competencia está justificada por tanto y cuando, partiendo de las necesidades de control estatal, la función jurisdiccional separada requiere de una exigencia supervisora de todo el aparato estatal por parte de un órgano especial así lo exige. Para que tanto detentadores del poder como el resto de la población sean juzgados de la mejor manera posible, debe encontrarse el medio adecuado para que la justicia, que subyace todo el pensamiento jurídico, sea realizada con naturalidad. Y lo mejor para ello es que los segundos estén frente al Poder Judicial, y los primeros también frente al Parlamento —preferiría que sea frente a un tribunal especial—. El *status* de los altos cargos del Estado constituye un caso realmente incomparable y desemejante a los otros, y no tanto en su cualidad personal (es idéntico al resto de la nación), pero sí en el grado de la importancia de su función para la sociedad, o —quizás mejor expresado— en lo que representa para ella.

Así, nuestro Congreso se convierte, al ejercer su capacidad examinadora, en un *jury constitutionnaie* o una especial *magistrature constitutionnelle*, por intermedio de la cual se salvaguardaría a la Norma Fundamental de cualquier tipo de infracción, al lograr la defensa del Estado constitucional de Derecho a través del control de los actos de los principales detentadores del poder. La

---

<sup>45</sup> En el caso nacional, se puede sancionar a los denunciados pero -y he aquí lo importante de nuestra Constitución- "sin perjuicio de otra responsabilidad" [C, 100].

También la división entre la responsabilidad por infracción y el resto puede ser encontrada en la experiencia argentina, donde "la parte condenada quedará, no obstante, sujeta a acusación, juicio y castigo conforme a las leyes ante los tribunales ordinarios" [C, 60], retomando el tratamiento estadounidense [C, 1.3], y seguida por los brasileros [C, 86.1.I].

actuación inadecuada de estos altos representantes estatales no se deberá considerar únicamente antijurídicas sino también políticamente inaceptables.

Estando así concebida la estructura jurídica-formal de las infracciones constitucionales, sería un error considerarla o tratar de asimilarlas a la categoría de los delitos, constituyendo una incorrección de enfoque valorativo. No debe crearse o tratar de instituirse la clase de delito político, cuando en realidad existen dos instituciones totalmente diferenciadas por la conexión existente entre la realidad y el Estado y su desemejanza de contenido con la criminal. Es decir, para lograr una verdadera defensa de la Constitución, he de partir de la capacidad controladora y sancionadora para intentar, a través de un procedimiento propio (con matices jurisdiccionales), la solución de los problemas de los abusos del poder. Se defiende el sistema por intermedio de la institución que puede lograr neutralizar los peligros desde dentro del propio sistema.

Gracias a su capacidad como representantes idóneos de la voluntad popular, el Parlamento se constituye en el órgano constitucional mejor configurado para acusar en este procedimiento sobre la base de infracciones específicamente determinadas o determinables, y finalmente imponer la debida sanción a los detentadores del poder, pues su legitimidad popular es la que mejor justifica los intereses de la nación en el control del Estado, aun cuando en muchas oportunidades su desenvolvimiento, lejos de lo que los ciudadanos le exigen, sea deficiente (en buena medida, por lo complicado que resulta esta labor). Por lo que se puede observar, su preeminencia en estos casos respecto al Poder Judicial se sustentan en dos parámetros, uno objetivo y otro subjetivo: según el primero, los actos cometidos deben poner en riesgo la capacidad de funcionamiento del Estado, y según el primero, las personas son juzgadas al ser idóneas representantes de él.

Sancionar por infracción constitucional deviene en esencial para la existencia de una verdadera democracia y de la mejor vigilancia de la sociedad con respecto a los estamentos del Estado, pese a que hay un problema de técnica jurídica que hasta ahora no se ha salvado en el país. Tras considerar a la infracción como toda acción subsumible en una norma constitucional que trata de evitar cualquier afectación al Estado democrático de derecho<sup>46</sup>, y que estipula sanciones determinadas, se debería definir con claridad y rigor qué acciones han de ser calificadas como tales y señalar manifiestamente las penas que han de imponerse a los responsables, cosa que no sucede en el país. En este extremo, el principio de juricidad aparece a fin de que no se prive a la norma que recoja la infracción de su auténtico contenido y de su relación con la razón y la justicia.<sup>47</sup> Las normas serán la fuente y la medida del

---

<sup>46</sup> La verdad es que se debe sustentar en la violación de la Norma Fundamental o de los bienes protegidos por ella. Así, por ejemplo, en Zambia se puede intentar acusar al Presidente “por violación de la Constitución o actos de inconducta” [C, 37].

<sup>47</sup> A través de ella, se reafirma lo que clásicamente se ha propuesto como “ley establecida y promulgada con anterioridad al delito, y aplicada legalmente” [DDHC, 8; en el mismo sentido, C, 2.24.d].

poder sancionador del Parlamento,<sup>48</sup> y la única que podrá ser válida será la Constitución.

La norma de infracción constitucional será accesible y previsible, y para que ésta sea asumida por el alto representante estatal con una condición de obediencia exigible debe entender manifiesta y notoriamente lo que se le ha querido mandar, interiorizándose la norma como obligatoria. En estricto, se puede determinar que la exigencia de cumplimiento de una norma constitucional parte de la consideración del 'deber' que ella encierra, permitiendo reconocer conductas activas de generalizada observancia impuestas por el Ordenamiento Jurídico de forma cautelar y preventiva. Además, este principio, en conjunción con la atribución de responsabilidad, nos derivará a la certeza que debe tener toda norma constitucional que incluye una infracción. En principio, el término 'certeza' se presenta cuando los destinatarios de la norma de un sistema jurídico tienen el conocimiento adecuado del contenido de ella, y por ende, están en condiciones de orientar su conducta de acuerdo a tal norma, pues su requerimiento de 'positividad' para ser cierta constituye una realidad cultural e histórica expuesta por el constituyente dentro de unas coordenadas concretas de espacio y tiempo.

Derivado de la juridicidad, todo mandato y toda disposición deberá hacerse normativa en la Constitución estando en la búsqueda de un 'estado de precisión razonable', y éste es uno de los principales problemas que existen respecto a las denuncias constitucionales que he podido revisar, pues tal exigencia se presenta a la luz de lo que siempre se ha buscado a través de la constitucionalización del principio de legalidad, que ha sido evitar toda 'tentación de creación jurisprudencial' de tipos y penas, así como el consecuente riesgo de arbitrariedad o lesión del principio de igualdad.

Por ende, se debe exponer con perspicuidad las infracciones constitucionales a fin de poder excluir situaciones que pongan en riesgo el carácter democrático del sistema, facilitando que se merme la convicción en la Constitución, al devastar y derribar su base psicosocial. Ante dicha configuración, han sido expresiones lacónicas, fórmulas elásticas o preceptos abiertos las formas en que muchas oportunidades los constituyentes han empleado y consagrado con el equívoco objetivo de que así el Parlamento ejercería su función controladora convenientemente<sup>49</sup>. Nada más alejado de la realidad. Sólo una definición jurídico-formal adecuada y delimitada será capaz de proporcionar seguridad

---

<sup>48</sup> En caso de que no se respete la tipicidad en un procedimiento parlamentario, se estaría regresando a los *Bills of Attainder* ingleses, que llegaba a servir para sancionar actos para los cuales la ley no tenía prevista una pena.

<sup>49</sup> Un caso paradigmático de lo que no se debería hacer lo podemos encontrar en el caso francés Malvy, en donde la decisión senatorial en este *affaire* (Resolución del 6 de agosto de 1918) se centró en su capacidad para calificar hechos y determinar penas basado en su poder soberano recogido en la Ley de 16 de julio de 1875, violentando palmariamente el principio de legalidad, según una defensa legítima del Derecho.

sobre la extensión y el contenido de la infracción constitucional vigente para cada caso.

Históricamente, esta figura abierta sin determinación exacta de un tipo de infracción puede ser encontrada en los primeros Ordenamientos, como la Constitución gaditana de 1812. En ella, existió un procedimiento denominado como ‘juicio de acusación parlamentaria’ (además permitía un juzgamiento posterior cuando el caso era derivado, como hasta ahora sucede, al Tribunal Supremo), entendido como forma de responsabilidad jurídica de los miembros del gobierno (se limitaba a los ministros y no incluía a todo el sector ejecutivo) y entre los diversos supuestos en que se accionaba la maquinaria de las Cortes considero interesante llamar la atención en lo que se consideraban las ‘órdenes contrarias a la Constitución’<sup>50</sup>. Así visto el Parlamento se constituía en el ‘gran jurado de las infracciones a la Constitución’, pues la tipificación normativa de conductas, sanciones y procedimientos de infracción permitía una legitimación de las Cortes. Claro que había un problema en esta configuración: tanto el rey como las Cortes eran irresponsables pues la defensa de la Constitución debía ser pedida ante ellos. Pero igual, como propuesta inicial, parece muy interesante.

Esta semilla hispana dio sus frutos en la América del siglo XIX, aunque se puede observar cómo legalmente se logró un desarrollo interesante de esta cuestión en nuestra infracción constitucional, llegándose a la agradable osadía de intentar establecer un procedimiento bien estructurado, aunque sin llegar a superar mucho el problema de la apertura de las normas sobre este tema<sup>51</sup>. A partir de esta específica propuesta de la historia constitucional, señalaré una vez más que lo que busco designar una sanción por infracción constitucional pero señalando claramente los tipos y las sanciones a imponerse. En dicho modelo, preferible sería restringirnos al tema de la protección de la democracia y el orden

<sup>50</sup> En la Constitución de Cádiz de 1812, el Parlamento tenía como una de sus principales funciones vigilar por la observancia de la Constitución, y con capacidad juzgadora [C, 131.25] (también podría derivarlo al Tribunal Supremo [C, 261.2]) mantenía una férrea defensa del orden establecido, pues en estas infracciones el perjuicio podía irrogarse a toda la población. Lo que tampoco puedo olvidarme de señalar es que en buena parte la marcha de este procedimiento [C, 228, 229] se debía a que la exclusividad de las Cortes en el conocimiento de las infracciones de la Constitución estaba respaldada por la inhibición de las autoridades judiciales y gubernativas en el conocimiento de los expedientes. Así, en un procedimiento en que se buscaba la responsabilidad del Secretario de Gracia y Justicia español, algunos de los diputados (como Calatrava y Zorraquín) señalaron que “no puede declarar que ha lugar a la formación de causa sin declarar implícitamente que considera infringida la Constitución”.

<sup>51</sup> En la Ley de Acusación Constitucional de 15 de junio de 1834, aun restringido a los presidentes y ministros, se sancionaba por ‘infracciones a la Constitución’ y también a los demás ‘actos ilegales de la administración’. Y así cuando a veces la sanción era desmesurada (era lógica la destitución del cargo, pero ya no la pérdida de la nacionalidad o el destierro perpetuo y menos la muerte), es trascendente ver que solamente se condenaba por tres temas: por la afectación del Estado, por la vulneración de los derechos de las personas y por incumplimiento de los deberes de función o las limitaciones del poder.

constitucional, y ya no tanto a la defensa de los derechos de las demás personas y los inconductas funcionales, como en ese momento se hizo.

Y he aquí uno de los principales problemas que se tiene a la hora de presentar una denuncia: el tipo de la infracción no ha sido definido de manera clara en la normatividad. Se permite la posibilidad de juzgar por una genérica afectación de la Constitución, entendiéndola no únicamente como una infracción o como una violación dolosa, sino además como un atentado o mala conducta contra el Estado, sin definir explícitamente cuándo y en qué casos se producían estos supuestos<sup>52</sup>. Es decir, se dice que se puede afectar la Norma Fundamental pero no define tipo alguno en que dicho menoscabo ha de producirse.

Esta falta de precisión ha hecho que denuncie por infracción constitucional de manera realmente estrambótica y absurda<sup>53</sup>, como aquella realizada contra Fujimori (denuncias acumuladas n° 57-2000, 57-2000 y 87-2000), luego de que éste fugara al Japón, abandonando su cargo de Presidente y dejando al país en una de las peores crisis de su historia. Basándose en que dicha infracción debía sustentarse en el deber presidencial de cumplir la Constitución y porque como peruano tenía el deber de honrar al país<sup>54</sup> y sin argumento alguno, se le llegó a inhabilitar del cargo por diez años. Como se desprende de la utilización

---

<sup>52</sup> Un poco menos procedimental, pero igual de abierto que el caso peruano, en Chile se señala que “los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella. Los preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos como a toda persona, institución o grupo. La infracción de esta norma generará la responsabilidad y sanciones que determine la ley [C, 6]. También en Zambia habrá responsabilidad “por infracción constitucional y por inconducta en su cargo” [C, 37].

Veamos otros supuestos más. En el constitucionalismo alemán, de otro lado, se precisa de una “violación dolosa de la Ley Fundamental” (inclusive de otra ley federal) para responsabilizar al Presidente Federal [LFB, 61.1]. El atentado a la Constitución (se agrega el existente al juramento que se prestó) se presenta en Italia [C, 90]. Por su parte, el modelo irlandés permite sancionar el ‘comportamiento’ del Presidente cuando medie una ‘mala conducta contra el Estado’ [C, 12.10]. También se dará, como en Colombia, por “indignidad por mala conducta” [C, 175.2] o en Ecuador [C, 59.f: que afecte gravemente el honor de la patria].

<sup>53</sup> Pero los peruanos no tenemos la exclusividad en este tipo de denuncias. Tras una crisis muy fuerte en su país, el gobierno de María Estela Martínez de Perón en 1975 pendía de un hilo, con la amenaza latente de un muy sonado golpe de Estado (los grupos políticos no tenían poder de reacción ante la crisis y las Fuerzas Armadas estaban listas para actuar, tal como al final lo hicieron), se realizaron varios intentos de juicio político contra la presidenta. Su supuesta falta de aptitud para gobernar llevó a que le denunciaran por diversos actos, entre ellos, intervenciones federales, atentados contra los medios de comunicación social, oposición a facultades investigatorias de los diputados, ejercicio de influencia electoral, y denuncias tan exóticas como el ‘avance corporativo’, o ‘el poder delegado a los sindicatos’ o peor aun, ‘confusión de gobierno y partido’. A diferencia de lo sucedido en nuestro país, en Argentina no prosperaron las acusaciones, pero igual dejaron latente el problema que esto implica.

<sup>54</sup> Sobre estas obligaciones, C, 118.1, 38.

de estos dos tipos ‘creados’ por los parlamentarios, a partir de una indefinida infracción constitucional, hace que se pueda hasta creer en una persecución política cuando la responsabilidad del ex dictador estaba más que clara.

Claro que, si bien debe intentarse entender la infracción constitucional dentro de la Norma Fundamental a través de imprecisiones normativas, lo ideal sería la reconducción hacia tipos claros y orientados al cumplimiento por parte de los destinatarios de la norma, que son todos aquellos que participan del control y la dirección del Estado, hará que se evite la simple definición genérica, como lo acabo de presentar, y más aun de otros supuestos en que, si bien se intenta dar un tipo específico, éste cae en una apertura tal que es imposible determinar su contenido real<sup>55</sup>. En fin, con un signo de seguridad jurídica, la legalidad constitucional exigirá un grado de taxatividad imponente. Quizás con ella el dinamismo político (flexible y versátil) que gozan los Parlamentos hasta hoy, debe verse sacrificado en aras del respeto de los sujetos de esta relación procesal. Así Derecho y Política podrán encontrar un punto en común en el cual podrá evitarse todo tipo de arbitrariedad en cualquiera de los dos.

En tal sentido, una conducta se convertirá en típica cuando se haya prevista en la Norma Fundamental como constitutiva de algún tipo de infracción constitucional, entendiendo ‘lo típico’ como la conducta descrita en una norma jurídica que merece una sanción. A mi entender, podría entenderse como correcta la determinación de infracciones constitucionales en algunos supuestos de vulneración de distintos elementos constitutivos del Estado, como son el territorio —con la violación de la soberanía nacional—, la autoridad gubernamental —con la inobservancia reiterada de deberes—, la economía —con el menoscabo presupuestario—, el mandato popular —con la usurpación del poder—, la separación de poderes —con la intervención en otros poderes— y la seguridad —con la desestabilización interna—.

La violación de soberanía nacional está referida al caso en el que, por la intervención de su *autoritas* en el Estado, un detentador del poder puede colaborar con grupos internos o externos en la afectación de la soberanía, ya sea para socavarla o para destruirla, a favor de un grupo separatista o un Estado extranjero<sup>56</sup>, y que tradicionalmente ha sido entendida como traición a la patria. Surgido en el Derecho Romano conocido como *perduellium*, proviniendo de *duellum*, y que expresaba la forma desleal en que una persona podía actuar uniéndose a su enemigo en una lucha contra su propio Estado. Así, el *perduellis*

---

<sup>55</sup> En varias denuncias, puede verse que se denuncia genéricamente por una simple infracción constitucional sin centrarse en qué norma expresa de la Norma Fundamental ha sido vulnerada. Esto puede verse, por ejemplo, en las denuncias n° 46, interpuesta contra miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, y n° 51, contra los mismos.

<sup>56</sup> Aparte de España [C, 102.2] en que simplemente se le nombra (al igual que Ecuador [C, 59.f], en el modelo estadounidense [C, 2.4] incluye “únicamente en tomar las armas contra ellos, o en unirse a sus enemigos, prestándoles ayuda o socorro” [C, 3.3] con el fin, tal como se le reconoce en Brasil, de afectar “la existencia de la Unión” [C, 85].

era el enemigo interior, en contraposición al exterior, u *hostes*. Luego, se terminó equiparando a un crimen *maiestatis* pues aparecía como un efectivo ataque contra la seguridad estatal. Posteriormente, el término devino en la Edad Media en la *traditio*, entendida como infidelidad, que es el germen en la actual traición estatal. En la actualidad, para que sea configurado debe observarse aparte de las condiciones de *iure*, también los de *facto*. Es decir, debe manifestarse una clara y directa afectación de la seguridad del Estado con el acto realizado. En este tipo de infracción, se acomodaría toda acción dirigida contra la independencia o integridad del Estado realizada por el alto responsable del Estado que implique la trasgresión de la fidelidad debida que tiene por el cargo que ostenta.<sup>57</sup>

La inobservancia reiterada de compromisos públicos se configura cuando el alto representante del Estado incumple, de forma reincidente, inequívoca y destacada, las funciones que le son encomendadas, siempre y cuando esta ineficiencia cause un grave daño al funcionamiento del sistema estatal. A través de estos actos —legales o no—, se impide que las instituciones parte del Estado puedan funcionar con una formalidad y eficiencia mínima, independientemente si es a la cual pertenece el detentador del poder, pero que con sutileza logra el control de aquélla. Hay que ser muy cuidadosos en la identificación de este tipo.<sup>58</sup> A primera vista, puede parecer esta figura algo abierta, y ello no es falso pues en la historia ya ha sido utilizada de manera abusiva, más parecido a una persecución parlamentaria que a un verdadero juicio.<sup>59</sup> Pero esta forma de afec-

---

<sup>57</sup> Son diversos los casos en el modelo británico del *impeachment* que se sustenta en alta traición, involucrándose a De la Pole, De Vere, Tresilian, Brember y De Neville (1388), Tomas Talbot (1396), Roger Mortimer (1423), William de la Pole, duque de Suffolk (1451), lord Stanley (1459), el juez Berkley (1637), el juez Scroggs (1680), lord Fitzharris (1681), lord Delamere (1686) o Adam Blair y cuatro miembros de la Cámara de los Comunes (1689).

También se sustenta en lo mismo en el *impeachment* estadounidense contra el juez de la Corte del distrito de Tenesse West H. Humphries (1862), quien fuera declarado culpable. En Francia se ha juzgado por lo mismo al presidente del Consejo y ministro del Interior Decasez (1820), al ministro Villèle (1828), a los ministros de Carlos X (1830), llegando incluso a Luis Napoleón Bonaparte (1851), claro que en este caso no hubo veredicto final, pues el texto de la acusación no llegó a presentarse y se detuvo a toda la Asamblea Legislativa.

<sup>58</sup> En Brasil, por ejemplo, se puede iniciar un procedimiento de responsabilidad al Presidente por atentar contra “la probidad en la Administración” o por no realizar “el cumplimiento de las leyes y de las decisiones judiciales” [C, 85].

<sup>59</sup> Me estoy refiriendo al caso estadounidense Johnson. Tras las fricciones entre los dos Poderes, los republicanos radicales, tras un intento fallido, emitieron con la *Tenure of Office Act*, según la cual se impedía al Presidente dejar sin efecto el nombramiento de los funcionarios realizado por el Senado, y que estos podrían continuar en su puesto hasta que su sucesor fuese elegido por un procedimiento similar.

Y he aquí la intención indebida por parte del Parlamento a fin de aprovecharse del *impeachment*: uno de los párrafos de la mencionada *act*, se podía leer que “toda remoción, nombramiento o empleo contrario a sus previsiones será castigado como grave

tación constitucional sí puede presentar, y ello será motivo de la intervención parlamentaria para el juzgamiento, siendo más realistas los casos en los que se puede utilizar el sistema impositivo para jaquear a los opositores, bloquear los fondos asignados con el propósito de destruir programas autorizados, utilizar tácticas impropias en el curso de una campaña política o incurrir en una obstrucción de la justicia.

El menoscabo presupuestario está referido a cualquier actividad que pueda poner en riesgo o obstaculice la economía del país, por afectar de manera plausible el presupuesto nacional, siendo o no concurrente con un delito de orden financiero. La idea central de esta infracción es el daño directo o indirecto que puede producirse en las cuentas del Estado.<sup>60</sup> Más lógica aparece además si esta afectación sí está relacionada con hechos que denotan una falta de cordura política de un gobernante, que prometiendo una cosa, hace algo totalmente opuesto a ella, tal como sucediera con el presidente brasileño Collor de Mello.<sup>61</sup>

En la usurpación absoluta del poder, la infracción está referida a los actos cometidos por los altos representantes del Estado que quiebra la fuerte ligazón que debe existir entre ellos y la población, al vulnerar alguno de los principios

ofensa”, la misma que devendría en la ansiada destitución de Johnson. Sin embargo, pese a la manifiesta intimidación, el presidente destituyó al Secretario de Guerra Stanton, y ello motivó la primera acusación de la historia estadounidense, la misma que fuera realizara por la Cámara de Representantes por ciento veintiséis contra cuarenta y siete votos, pese a que posteriormente fuera declarado absuelto por el Senado.

<sup>60</sup> En este punto, resulta claro el caso mexicano, en donde “los gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político... el manejo indebido de fondos y recursos federales” [C, 110].

<sup>61</sup> Éste fue juzgado por el Parlamento de su país en 1992 pues, luego de haber llegado a la presidencia con la promesa de austeridad y probidad (los anuncios de su ‘plan de choque’ diseñado para reducir la inflación, disminuir el papel económico del gobierno, recortar la burocracia y fomentar una economía de libre mercado, así lo demuestra) estuvo implicado en un escándalo de corrupción y favoritismo, lo cual condujo a una acusación por parte de la Cámara de Diputados y llegar finalmente a una resolución en su contra por parte del Senado brasileño.

El caso comienza con una denuncia que su propio hermano le realizara (también contra el responsable económico de la campaña, Farías), que según los conocedores del asunto, estaba muy conectado en dichos oscuros negocios. Luego de que una comisión investigatoria realizara un informe contra el ex presidente, se concluyó responsabilizándose por la denominada ‘Operación Uruguay’, pues Collor afirmaba como medio de defensa que las sumas que tenían era parte de un préstamo de cinco millones de dólares otorgado por un banco uruguayo antes de ser elegido presidente, y que todo eso había sido hecho por Farías y no por él. Collor, mientras mantenía su inocencia, cedió su puesto al vicepresidente Itamar Franco que se convirtió en el presidente gobernante del país. Al inicio del proceso senatorial, ya había dimitido, como una estrategia para evitar que le fueran privados sus derechos políticos. El juicio estuvo basado en la posibilidad del delito de responsabilidad en todo atentado contra “la ley presupuestaria” [C, 85].



básicos directivos de su actividad como tales. Está vinculada a la búsqueda del reemplazo de un régimen existente en un país por otro a través de un medio externo de fuerza, impidiéndose que el destituido pueda ejercer función alguna y que sea despojado de todas sus prerrogativas y facultades. Muy interesantes aparecen los sucesos surgidos en el país por el autogolpe de Estado por parte de Fujimori el 5 de abril de 1992, los cuales fueron denunciados (n° 10-2001 y 17-2001) cuando el dictador dejaba el cargo. Se le acusaba, entre otras cosas, de ocupar todos los Poderes del Estado<sup>62</sup> y de su intervención militar. Después de idas y venidas en la actuación de la Comisión Permanente, el Pleno determinó (el 6 de junio del 2003) la responsabilidad de Fujimori y de los trece ministros que firmaron el Decreto que justificaba el golpe realizado.

Contrario a los intereses de un verdadero Estado democrático de Derecho, se encuentra la vulneración del principio de la separación de Poderes, que, sobre la base del aprovechamiento de su cargo, el detentador del poder viola sistemáticamente la independencia de los demás órganos estatales. El acto no será grotesco, sino más bien sutil pero efectivo. Hubo, por ejemplo, un llamativo caso en el que sobre la base la actividad legislativa de los parlamentarios fujimoristas, dictar diversas normas que permitieron al gobierno central, no sólo lograr el control del Poder Judicial, sino también de otros órganos del Estado con el fin exclusivo de que su nombramiento (todos ellos elegían algún representante) en el Jurado Nacional de Elecciones, fuera decisiva para ser anuente con la idea del ex dictador de postular anticonstitucionalmente a una tercera reelección. A través de un vídeo, se observa al asesor jurídico del Servicio de Inteligencia Nacional, Vladimiro Montesinos, presentando una estrategia a fin de controlar los diversos órganos constitucionales gracias a normas que se darían por el Congreso nacional con ese objetivo. Para ello, estuvieron presentes en la convocatoria, los presidentes de todas las Comisiones de trabajo del Parlamento, quienes posteriormente presentaron mociones que luego fueron leyes y que lograron el control total del poder por parte de Fujimori, secundado por el susodicho asesor. En el presente caso (signado como las denuncias 108-2001, 109-20001 y 110-2001), se denunció —finalmente se acusó y sancionó— a todos los parlamentarios presentes en la reunión (Marcenaro, Velit, Joy Way, Amorín, Blanco, Urrelo, Trelles, Pando, Medelius, Ruiz, Espichán, Mellado y Siura) basándose en un principio general<sup>63</sup> y poniéndose énfasis en la afectada independencia del Parlamento<sup>64</sup>, del Consejo Nacional de la Magistratura<sup>65</sup>, del Ministe-

<sup>62</sup> En España, también se presentó un juzgamiento por usurpación absoluta de poder, como sucediera con Alfonso XIII, que fue acusado irregularmente por apoyar el golpe de Estado del 13 de septiembre de 1923, llevado a cabo por Primo de Rivera. Entre otros, éste fue uno de los cargos que se le imputó al rey y que permitió que se le sancionase en 1931 por el Parlamento español.

<sup>63</sup> C, 50: el Estado peruano “se organiza según el principio de la separación de poderes”.

<sup>64</sup> C, 93: los congresistas “no están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación”.

<sup>65</sup> C, 150: el Consejo Nacional de la Magistratura “es independiente”.

rio Público<sup>66</sup> y de los tres órganos del sistema electoral, como son el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación<sup>67</sup>.

Por último, se encuentra la desestabilización interna. Todo acto que pueda conllevar a que la seguridad interior de un país pueda verse menoscabada, gracias a una actitud dolosa por parte de un alto cargo, incitando socavar las bases profundas del Estado será constitutiva de una infracción constitucional. Son diversos los supuestos en que puede verse inflingida la paz nacional, creando un caos social e inestabilidad política dentro del mismo, y entre ellos puede encontrarse a la actividad del narcotráfico o el terrorismo. Existe un caso colombiano en el que un Presidente fuera acusado por estar fuertemente ligado a las redes del narcotráfico, pues uno de los principales cárteles había financiado su campaña electoral a fin de llegar a la Presidencia<sup>68</sup>.

En fin, pese a las dificultades que se presenta para su configuración como parte de una denuncia constitucional, la infracción es un medio idóneo para controlar a los altos representantes estatales en virtud del mantenimiento de la democracia. Y, por más abierta que sea la norma, debe tratar de presentarse según los cánones establecidos.

## 2.2 EL DELITO DE FUNCIÓN

Asimismo, existe la posibilidad de que el Congreso inculpe ante los órganos jurisdiccionales a una persona que haya ejercido el cargo público cuando efectivamente ha cometido un delito configurado según los estándares penales, y lejos de un *animus* persecutorio<sup>69</sup>. De esta forma, deberán ajustarse al análisis de los indicios que sean suficientes para establecer una convicción sobre la presunción de responsabilidad en la comisión de un delito, sin basarse en argumentos políticos, sino en consideraciones netamente jurídicas. En realidad, aparece sólo como un ‘visto bueno’ congresal para anular las prerrogativas de los altos funcionarios cuando el delito aún no haya prescrito y que sean real-

<sup>66</sup> C, 158: el Ministerio Público “es autónomo”.

<sup>67</sup> C, 177: las instituciones electorales “actúan con autonomía”.

<sup>68</sup> Tras vencer en las elecciones a Andrés Pastrana, el reciente presidente colombiano Ernesto Samper se vio involucrado por las afirmaciones del derrotado que había sido financiado en su campaña electoral por el Cartel de Cali por casi cuatro mil millones de dólares. Él negó las acusaciones y pidió una mayor investigación a la Comisión del Congreso. Pese a demostrarse fehacientemente la relación de la campaña con la droga, gracias a una coalición parlamentaria que lograra con el Partido Liberal, no se le cesó en el cargo. Éste es el conocido ‘Proceso 8000’.

<sup>69</sup> Lógicamente, se exige que, cuando se denuncie, se debe explicar el delito que se comete, por respeto al principio de legalidad [C, 2.24.d]. Por tal motivo, no es correcto que en la denuncia n° 07 se busque acusar a un congresista (Víctor Valdez) por la comisión de ilícitos penales, al proteger una red de corrupción, sin explicar ni detallar cuál es exactamente el tipo penal afectado, denuncia que afortunadamente, fue declarada improcedente.

mente juzgados por el Poder Judicial, de tal forma que, en estricto, concluya con una acusación ('resolución acusatoria de contenido penal'),<sup>70</sup> o que tengan otras consecuencias, tal como puede ser la suspensión del cargo.<sup>71</sup> Si se aprueba la acusación, el Fiscal estará obligado a denunciar y el proceso será llevado a la Corte Suprema.

El sistema que ha adoptado el Ordenamiento Nacional ha sido un modelo condicionado, pues la sanción de la persona sólo depende de la decisión judicial y no del propio Congreso; éste solamente permite el juzgamiento. Dentro de este sistema, el caso peruano será uno reforzado, en donde todo el Parlamento interviene y no sólo un órgano que lo compone (la idea original está signada por la intervención de la Cámara Baja y de la Alta), reservándose para cada uno de ellos —en el caso peruano, la Comisión Permanente y el Pleno— encargos consecutivos y diversificados. Como parte de una tradición latinoamericana, en el país se realiza una acusación constitucional, en el que en primer lugar interviene un órgano, para posteriormente actuar el otro. Se puede decir que es como utilizar el procedimiento total del *impeachment* con la sola intención de acusar. Es decir, el primer órgano sólo será un primer filtro y terminarán solamente 'acusando para acusar', pues remiten sus conclusiones al segundo para que éstos sean los que formalmente acusen.

El arquetipo de procedimiento que ha adoptado el Perú difiere del modelo condicionado estándar<sup>72</sup>, donde sólo una de las Cámaras es la que tiene la potestad de realizar la acusación, pues, sin tomarse en cuenta la decisión de la Cámara Alta, la Baja es la que actúa (en estos casos suele existir un bicamera-

<sup>70</sup> Desarrollo a través de C, 100.

<sup>71</sup> Sabiendo que "corresponde al Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, suspender o no al funcionario acusado" [C, 100], si ésta decide terminar acusando al denunciando, automáticamente "queda el acusado en suspenso en el ejercicio de sus funciones y sujeto a juicio según ley" [RC, 89.j].

<sup>72</sup> Frente al sistema hispano, existen otros modelos condicionados estándar, como el teutón o el galo.

La propuesta alemana permite que cualquiera de las dos cámaras, ya sea la baja (el *Bundestag*) o la alta (el *Bundesrat*), acusen al Presidente Federal y dirigido a la Corte Constitucional Federal, siendo solicitada por la cuarta parte de los miembros de cualquiera de las cámaras, y formulada por una mayoría calificada. Además, incorpora la figura del delegado del órgano acusador para que sea quien represente la acusación ante el juzgador. Esta mayoría calificada está representada por "la mayoría de dos tercios de los miembros del *Bundestag* o de dos tercios de los votos del *Bundesrat*" [LFB, 61.1]. También en la ya nombrada experiencia francesa que permite la actuación de un tribunal *ad hoc*, antes de su reforma constitucional, el alto representante estatal era acusado por parte de la décima parte de la Cámara en que se imputaba la acción. Luego se enviaba la cuestión a una Comisión *ad hoc*, para que ésta determine si existían elementos suficientes para iniciar el procedimiento. Lo resuelto por ella era debatido en la Cámara, y se votaba por escrutinio público y con mayoría absoluta, corriéndose traslado inmediato al Procurador General de la Corte de Casación y comunicándose al Presidente de la otra Cámara. Finalmente, el procedimiento concluía en la *Haute Cour*.

lismo imperfecto), teniendo ella la potestad de incriminar ante un órgano jurisdiccional, que ha llegado a ser definido como un ‘*impeachment* de pata coja’. Normalmente, cuando la Cámara de Diputados española acusa ante el Poder Judicial (exactamente, el Tribunal Supremo), se distingue que el verdadero sentido de este tipo de intervención sólo busca apartar al acusado del poder, gracias a la figura del suplicatorio. La responsabilidad del alto cargo del Estado — la verdad, sólo están comprendidos, el Presidente, los vicepresidentes y los ministros — será analizada en sede judicial a fin de determinar si su actuación se adecuó a Derecho, sobre todo si se ajustó a la Constitución. Será delictivo en tanto su juzgamiento se sustentará en una conducta incriminada que será analizada a luz del Poder Judicial (al proceso se le ha llegado a denominar de ‘criminalidad especial’); será política, pues la iniciativa para este juzgamiento se realiza en sede parlamentaria. El procedimiento que se siga en el Tribunal Supremo no puede excederse de la imputación aprobada por la Cámara de Diputados, sin imponerse límites sobre la calificación jurídica de la misma<sup>73</sup>. Luego de presentar la acusación, el Parlamento ya no seguirá ejerciendo la acción penal, como parte del proceso, pues su legitimación constitucional no se lo permitirá. Así, en ese momento surge la presencia del Ministerio Fiscal, pese a los inconvenientes que ello acarrearía, para que sea él quien asuma esta función, independientemente si asisten o no los particulares, sobre todo si sobre uno de ellos recae la obligación de denunciar<sup>74</sup>.

Aplicando dicha experiencia a la nuestra, se puede vislumbrar que la naturaleza tangible de la ‘acusación’ será, en definitiva, la de una ‘autorización para procesar’ por parte del Congreso, siendo éste el que decide su intervención, y estudia la admisión o no de la denuncia planteada<sup>75</sup>. En este trámite, se acusa

---

<sup>73</sup> En este modelo, “si la acusación fuere hecha por traición o por cualquier delito contra la seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones, sólo podrá ser planteada por iniciativa de la cuarta parte de los miembros del Congreso, y con la aprobación de la mayoría absoluta de sus miembros” [C, 102.2].

Después de dicho procedimiento, ya será el máximo tribunal del Poder Judicial quien interviene. Al igual que el Tribunal Supremo español, tienen competencia en sus respectivos países el Tribunal de Casación belga [C, 103] o el Supremo sueco [Ley de reforma constitucional, 3].

<sup>74</sup> Pueden encontrarse dos procesos en los cuales que se alegó la intervención parlamentaria. Así, en el sumario seguido contra Serra y Barrionuevo en la Audiencia Nacional (1995-1998) se remitió el expediente a la Secretaría de Causas Especiales del Tribunal Supremo a fin de determinar su admisión, que finalmente fue desestimada, tras pedir informe al Fiscal. En el otro caso, se resolvió de manera similar en la querrela interpuesta contra Aznar y Serra (Sala Segunda del Tribunal Supremo, 1999) pues el caso no constituía uno de los supuestos constitucionalmente reservados para la intervención parlamentaria.

<sup>75</sup> El modelo italiano, reformado hace algunos años, ahora permite la actuación de parte de una sola de las cámaras, según el procedimiento obligue a ello y también versa sobre esta ‘autorización para procesar’. El esquema mixto que se plantea, con intervención judicial y parlamentaria, hace que este especial ejemplar juzgamiento posea características muy

solamente bajo consideraciones de tipo penal, y lo único que se hace es requerir al Corte Suprema un juzgamiento; esto se le ha conocido equivocadamente como 'antejuicio político', pues se cree que en sede parlamentaria sin parámetros jurídicos determinados se llegará o no a acusar frente al Poder Judicial<sup>76</sup>. Tal como se puede ver, lo que existe en el país no es un juzgamiento parlamentario propiamente dicho, sino tan sólo una intervención prejudicial del Parlamento, cumpliéndose así una mera 'condición de procedibilidad', aunque obliga a la maquinaria de la judicatura por decisión parlamentaria<sup>77</sup>. En realidad, lo que termina haciendo el Congreso es levantar la prerrogativa que tienen los altos funcionarios para no ser enjuiciados directamente por la vía ordinaria, y acá sí la intervención parlamentaria en la comisión de delitos aparece como un 'privilegio', sobre todo si la comparamos con la 'carga' que significa poder ser juzgados por una infracción constitucional.

El procedimiento, reitero, termina en el fondo siendo muy similar (si tomamos en cuenta sus consecuencias) al existente para el caso de los parlamentarios cuando pierden su indemnidad. Como concretización de la autonomía parlamentaria, se puede llegar a ver la autorización por parte del Congreso para el juzgamiento de sus miembros, figura que no puede llegar a confundirse con lo que protege el Derecho Parlamentario Sancionador. Ésta se sustenta en la inmunidad. Su levantamiento, entendida como una forma de autonomía del Parlamento, sólo se dará cuando el delito se cometa actuando como representante estatal. Pero, para el Tribunal Constitucional, la distinción esencial entre ambas figuras se centra en que si bien el levantamiento de la inmunidad también

---

interesantes para estudiar. Actualmente, el Presidente del Consejo de Ministros ya no corresponde ser juzgado por la justicia constitucional, como sucedía antes, sino por el Poder Judicial ordinario y la injerencia parlamentaria previa se reduce a permitir o admitir el enjuiciamiento.

Tras la reforma actual dada con la Ley constitucional n° 1, de 1989 y por la Ley n° 219, de 1989, para denegar la autorización, a los parlamentarios les incumbirán encontrar una causa de justificación en la actuación del ministro, por lo que esta decisión queda sustraída a la decisión arbitraria del órgano político. Según la prescripción actual, "el Presidente de la República no será responsable de los actos realizados en ejercicio de sus funciones, salvo por alta traición o violación de la Constitución. En estos casos será acusado por el Parlamento en sesión conjunta, por mayoría absoluta de sus miembros" [C, 90].

<sup>76</sup> Pero, ¿en todos los casos es el Parlamento quien realiza esta autorización y acusa? No siempre; veamos algunos supuestos. En Namibia, por ejemplo, la jurisdicción ordinaria (tanto en 'Cortes civiles o penales') podrá asumir el conocimiento de las causas contra el Presidente con una resolución parlamentaria que determine que el procedimiento se explica en "el interés público" [C, 31.3.b]. También en Timor del Este sucede lo mismo definiéndose que la competencia para juzgar estos casos la Corte Suprema [C, 79.3] o en Suecia, donde existirá un Ombudsman parlamentario o un Canciller de Justicia acusando [C, 12-8.1].

<sup>77</sup> Genéricamente, "en caso de resolución acusatoria de contenido penal, el Fiscal de la Nación formula denuncia ante la Corte Suprema en el plazo de cinco días. El Vocal Supremo Penal abre la instrucción correspondiente" [C, 100; en igual sentido, RC, 89.1].

permite un juzgamiento en la vía ordinaria, en ésta el Parlamento sólo podrá actuar en el caso de delitos comunes, a diferencia de lo que ocurre para la acusación constitucional<sup>78</sup>.

Históricamente, la denuncia por delito de función ha estado relacionada con la figura de los ‘delitos ministeriales’, en la que se reconocía la utilización del delito con un fin meramente instrumental. Basándose en la frase de ‘el ejercicio de sus funciones’, se ha llegado a proponer que sólo existirá responsabilidad cuando el alto representante estatal se encuentra ocupando su cargo, e imputarle algún delito por hechos ocurridos cuando ya ha dejado esta condición se convertiría en irrelevante<sup>79</sup>. Su importancia se observa como correcta en esta forma de cuestión de ‘procedibilidad parlamentaria’ previo a un proceso judicial-penal, ante lo cual no se puede obviar que la exigencia del delito de función va en un doble sentido<sup>80</sup>: importa tanto la persona que lo comete (léase uno plausible de ser denunciado) como la actividad que se realiza y las consecuencias que ella conlleva.

Por eso, debemos retomar la complejidad de lo que significa que el delito sea uno ‘de función’, tal como se requiere para la intervención parlamentaria.<sup>81</sup> El Congreso sólo podrá actuar para depurar las oportunas responsabilidades pero no todo ilícito de índole delictual, sino únicamente de las consideradas comunes-penales, y, dentro de éstas, de aquellas directamente relacionadas con las funciones que corresponde ejercer a los altos miembros del Estado. El hecho objetivo que ha determinado la existencia de un proceso de naturaleza esencialmente parlamentaria, tanto por los actores políticos que en él intervienen, como por el tipo de jurisdicción diferenciada de la ordinaria encargada de conocer y enjuiciar a tales sujetos, se encuentra fundamentado en un dato objetivo: la imputación de la comisión de un crimen o delito en el ejercicio de sus funciones. Así observado el objeto de la denuncia a los detentadores del poder, se puede determinar que la vigencia del fundamento de la concepción originaria del modelo de justicia política en materia de estos deli-

---

<sup>78</sup> Además de diferencias de índole formal (subjctiva y objetiva), existe un material que es esencial para separar el contenido de ambas: “un análisis lógico permite deducir que la garantía de inmunidad parlamentaria opera sólo respecto a delitos comunes, puesto que en los delitos funcionales ... el Congreso deberá iniciar la investigación correspondiente conforme al artículo 89º del Reglamento” [Sentencia de inconstitucionalidad, n° 0006-2003-AI/TC, del 05 de diciembre de 2003, fund. 6].

<sup>79</sup> Es interesante la propuesta colombiana respecto a que se juzgará en el Parlamento, “por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos” [C, 174].

<sup>80</sup> Se está proponiendo como cambio constitucional que en el futuro lo que se busque sea exactamente “el levantamiento del fuero que protege” [PLRC, 149], frase que parecería como más correcta.

<sup>81</sup> La acusación podrá darse “por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones” [C, 99], el mismo que ha de estar “previsto en la legislación penal” [RC, 89.c]. Frente al término nacional de ‘función’, en España se ha preferido usar el término ‘cargo’ [C, 102.2].

tos, cometido en el ejercicio de sus funciones, debería ser contemplada como un medio de control del Parlamento sobre el Ejecutivo y sobre los otros órganos constitucionales<sup>82</sup>.

Particularmente, sigo considerando que las acciones penales deben ser vistas en vía ordinaria, sin ningún tipo de procedimiento particular para el caso de los altos representantes estatales, en especial, los relacionados con el gobierno. Lo máximo que debería haber es una simple autorización por parte de las Cámaras (en sesión conjunta), pero ya no un procedimiento, para el levantamiento de su inmunidad, en tanto el delito haya sido cometido en 'el ejercicio de sus funciones'. En caso contrario, el delito debe ser juzgado por el juez ordinario, como el resto de personas; a mi entender, y tomando en cuenta el principio de igualdad, así debería juzgárseles. Son tan delincuentes los de 'cuello blanco' (pertenecientes —políticamente hablando— a la *upper-classes*), como los comunes, pero la historiografía ha tratado de privilegiar a los primeros.

Independientemente de mi punto de vista, a continuación voy a tratar de explicar cuándo se produce un delito de función y cuándo uno no merece intervención congresal, basándome ante todo en los delitos que no corresponden con la función pública, y aquellos que van paralelos con la actividad del alto representante estatal. Sólo algunos aparecen originariamente con la posibilidad de ser achacados a los altos representantes por haber ser cometidos en ejercicio de sus funciones. Por tanto, se debería solamente intervenir por los ilícitos penales contemplado en el Título XVIII de la Parte Segunda del Código Penal, Contra la Administración Pública, pero su participación ha ido mucho más allá, tal como se puede ver en el esquema n° 1.

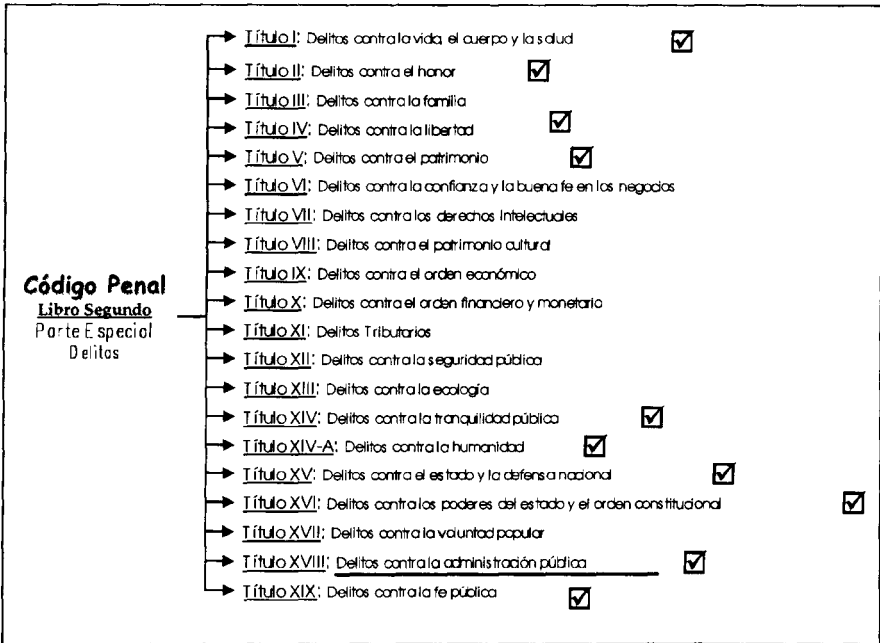
Pero hay varios puntos que deben ser explicados respecto a los delitos de función, y su tratamiento por parte del Congreso nacional. En primer término, no todos los delitos pueden ser materia de actuación parlamentaria. Cuando ellos pertenecen a actividades privativas de ciertas funciones que no corresponden con las mencionadas explícitamente para la acusación constitucional, no pueden ser idóneas. De esta manera, ha sucedido en el país con denuncias referidas a distintos ex ministros de Defensa, en especial Bergamino, por adquisiciones irregulares y procedimientos anormales en el Ejército, y que han sido investigados por dos sub Comisiones Investigadoras separadas (una presidida por el congresista Díaz Peralta y la otra por Jaimes Serkovic), las cuales han llegado a soluciones contradictorias.

---

<sup>82</sup> Sobre la justicia ordinaria en un caso presidencial, puede verse con meridiano destello en la Sentencia del Tribunal Correccional de París de 3 de diciembre de 1975 en el que consideraba que D'Estaing debía ser juzgado por la jurisdicción ordinaria por delitos cometidos antes de su asumir su cargo, pese a lo respetuoso que eran los franceses sobre la responsabilidad del mandatario. Pese a ello, en enero del 2000, la Corte de Apelación de Versalles ha vuelto a oscurecer la cuestión, afirmando que este juzgamiento solamente es eventual y posible, no real y concreto.

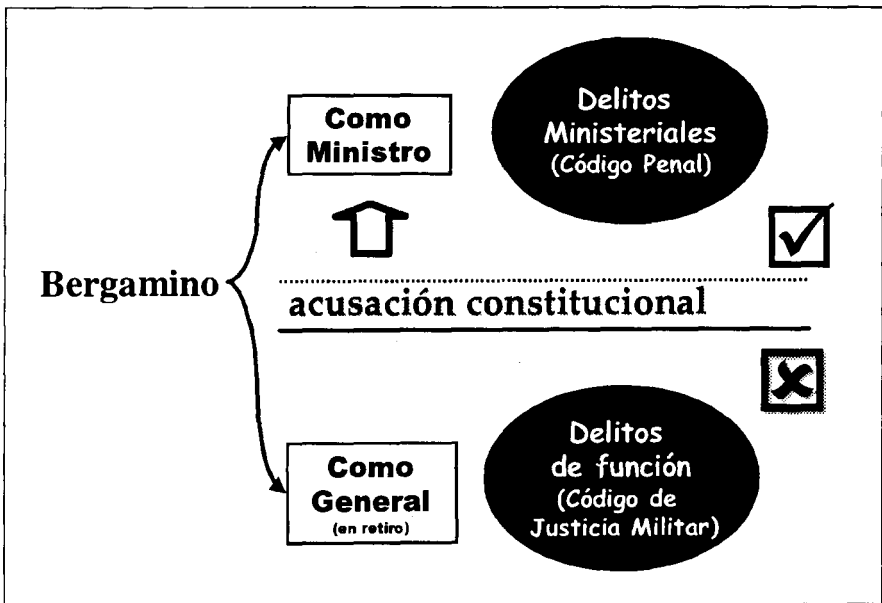
### Esquema n° 1

#### Delitos que han merecido intervención congresal (Legislaturas 2000-2001; 2001-2006)



### Esquema n° 2

#### Validez de la acusación por delitos militares en el caso Bergamino





**Cuadro n° 1**  
**Estado de denuncias contra Bergamino**  
**por delitos del Código de Justicia Militar**

DC	Irregularidad	Delito	CJM	Conclusión	SCI	Estado
95	adquisición de equipo médico y mobiliario para el hospital geriátrico	Fraude Negligencia funcional	279 244	Improcedencia	Díaz	Aprobado (22 de octubre)
130	presuntas irregularidades en el ingreso a la EMCH, designación en misión de estudios y ascenso de capitán	Arbitrariedad punible	198	Improcedencia	Díaz	Para debate
136	adquisición de vehículos como secreto militar	Negligencia	238	Improcedencia	Díaz	Debatido sin votación (22 de octubre)
137	presuntas irregularidades administrativas en el nombramiento y designación de estudios de militar	Arbitrariedad punible	198	Improcedencia	Díaz	Aprobado (29 de octubre)
148	adquisición de equipos médicos para el hospital militar como secreto militar	Negligencia	238	Improcedencia	Díaz	Para debate
149	adquisición de repuestos y contratación de servicios para equipos pesados de ingeniería a la empresa china CATIC	Fraude	279	Improcedencia	Díaz	Aprobado (29 de octubre)
204	adquisición de equinos	Negligencia	238	Procedencia	Jaimés	Para debate
205	mantenimiento y adquisición de visores nocturnos y repuestos	Fraude	279	Procedencia	Jaimés	Para debate
210	adquisición de sistema de control de acceso con tecnología punta	Fraude	279	Procedencia	Jaimés	Para debate
211	adquisición de un sistema computarizado de medición balística de armamento y munición de pequeño calibre	Fraude contractual	279	Procedencia	Jaimés	Para debate

Los delitos mencionados son ilícitos penales que son realizados por una persona en su calidad de miembro de las Fuerzas Armadas<sup>83</sup> y no como ministro de Estado. Esto es tan cierto que se llega a considerar que la justicia militar sólo es competente para juzgar un tipo de delitos relacionados con la afectación de bienes jurídicos relacionados estrictamente con las funciones constitucionales que le son encargadas. Para que haya un delito de función militarmente reconocido, el sujeto activo debe ser un militar —o policía—, el pasivo debe recaer en las Fuerzas Armadas —o Policía Nacional—, el bien jurídico protegido debe adquirir una naturaleza institucional (vinculado a la afectación de las funciones constitucionales de cualquiera de las dos entidades) y debe estar el delito tipificado en el Código de Justicia Militar. Además, por más que existan hechos irregulares dentro del Ejército, no se está afectando alguno de los cometidos de las Fuerzas Armadas, relacionados con la soberanía, sino que existe un desbalance (afectación patrimonial) que va en contra de todo el Estado, motivo por lo cual no puede ser idónea la procedencia de la denuncia.

En segundo lugar, no puede intervenir el Parlamento cuando se denuncian delitos de índole personal, por más que se encuentran en el Código Penal, como pueden ser los que se cometen contra el honor, tal como sucediera en la denuncia constitucional n.º 86, formulada por el congresista Jorge Luis Mera Ramírez contra el también congresista José Barba Caballero, por el delito de difamación, en agravio del doctor Germán Aparicio Lembcke, teniente-alcalde de Lima, respecto a la autorización de comercialización de productos pirotécnicos en los locales de Mesa Redonda<sup>84</sup>. Felizmente, en agosto del año pasado, se aprobó el Informe Final que recomendaba se declare improcedente la denuncia, en vista de que los hechos imputados no constituía delito de función congresal, aunque se recomendaba remitir copia de los actuados a la Comisión de Ética Parlamentaria.

Más complejo se presenta los delitos que ordinariamente deberían ser considerados como parte de la actuación del alto representante como privado, pero que, por estar en relación con la función que ejerce, pueden llegar a ser parte de una acusación constitucional. Este supuesto puede verse en dos denuncias presentadas contra el ex presidente Fujimori con relación a delitos contra la vida y la salud<sup>85</sup>. En la denuncia n.º 130-2001, relacionada con los presuntos delitos

---

<sup>83</sup> Sólo cuando cometen delitos como miembros de sus respectivos cuerpos, a ellos pueden aplicársele la norma mencionada, pues “en caso de delito de función, los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional están sometidas al fuero respectivo y al Código de Justicia Militar” [C, 173].

<sup>84</sup> Igualmente, la Corte de Casación francesa se ha mostrado partidaria, a partir del asunto Frey c/ De Blignères (1963), de una interpretación amplia de la alocución. Es más, en 1995 ha determinado que un ministro (Carignon, titular de la cartera de Comunicación) no puede presentarse como responsable sino únicamente cuando existe un vínculo entre los hechos imputados y la función ministerial [Sentencia de la Sala en lo Criminal de la Corte de Casación, del 27 de junio].

<sup>85</sup> Respecto a los mismos delitos, aunque con otro sentido, se encuentra el famoso caso francés de la *sang contaminée*, en el cual estuvieron implicados el ex Primer Ministro

cometido en los casos de La Cantuta, Barrios Altos y la muerte de la ex agente del SIN Mariela Barreto<sup>86</sup>, y en la n° 003, relacionada con el asesinato del dirigente sindical Pedro Huilca<sup>87</sup>, se incrimina a Fujimori la comisión de delitos que no son de competencia exclusiva de un mandatario.

Para realizarse un homicidio calificado, no es necesario ser presidente de la República. Sin embargo, en el presente caso, se puede llegar a determinar que sólo hubiese podido contravenir el Derecho si se contaba con una logística propia de un gobierno; de hecho, el grupo Colina actuó en el marco de una actividad gubernamental, y de ello no cabe duda, y las intenciones de sus actividades cuentan con un claro matiz político que es imposible negarlo.<sup>88</sup>

Mucho más complejo aparece un delito como el secuestro. Existen dos denuncias en que se le imputan a Fujimori tal delito por haber mantenido retenida a su ex esposa Susana Higushi, pero con una diferencia sustancial entre ambas: en la n° 32, presentada en octubre de 2001 se le imputa la coacción de su libertad pero dentro de las instalaciones de Palacio de Gobierno, según parece dentro de su relación como pareja; en la 134, formulada en junio de 2002, se le denuncia por diversos secuestros sucedidos dentro de las instalaciones del SIE, entre los que se encuentra el de la ahora congresista, y lógicamente, Fujimori se encontraba aprovechándose del cargo que ostentaba. La Comisión Permanente, sólo en el segundo de los casos llegó a declarar procedente la acusación<sup>89</sup>, hecho que no sucediera en el primero por la carencia de la naturaleza funcional de su actividad, tanto así que en este caso el proceso estaba siendo

---

Fabius, la ex ministra de Asuntos Sociales y de la Solidaridad Nacional Dufoix y el ex Secretario de Estado para la Sanidad Hervé a causa de que en 1992 se descubre que dos mil personas que recibieron transfusiones de sangre fueron infectadas por el VIH, pues las autoridades en 1985 (año en que se realizaron las transfusiones) decidieron que la sangre comercializada no fuera sometida al único control disponible -test *Abort-*, además de que, inmediatamente después de conocer la infección con el virus, no actuaron de forma alguna. Se les responsabilizó por delito de homicidio y perjuicio involuntario contra la integridad de dichas personas.

<sup>86</sup> La sub Comisión Investigadora Estrada concluye que “el ex Presidente de la República Alberto Fujimori Fujimori, es responsable por la presunta comisión de los delitos de asesinato (homicidio calificado), lesiones graves y desaparición forzada de personas” [IF, 126].

<sup>87</sup> “El hecho materia de esta investigación, corresponde al delito de homicidio, en que sus autores han obrado en disposición a la Ley” [IF: 13].

<sup>88</sup> La sub Comisión Investigadora Cabanillas de la denuncia n° 130 dijo que “lejos de los fines y motivaciones que pudieran haber tenido sus ejecutores materiales, presumiblemente era ... efectuar ejecuciones extrajudiciales ante la falta de eficacia del sistema judicial, lo que, incuestionablemente, constituye una estrategia de gobierno. Es por ello que el poder político fue utilizado para reforzar el Sistema de Inteligencia y proveer al grupo Colina de los recursos logísticos necesarios, garantizándolos un marco de impunidad y estímulos” [IF: 38, 39].

<sup>89</sup> El 22 de octubre de 2003 llegó a aprobar la propuesta del Informe de la sub Comisión Investigadora Guerrero en el sentido de “formular acusación ... por secuestro” [IF: 52].

seguido en sede judicial<sup>90</sup>. Como se logra observar, la intervención parlamentaria se ha centrado no tanto en el delito en sí ni en la persona que lo cometió, sino basándose en si el denunciado lo pudo realizar gracias al cargo que ostentaba al momento de su comisión.

### 3. SUJETOS

Para poder formularse correctamente una denuncia, tiene que existir un denunciante (Acápíte 3.1) y un denunciado (Acápíte 3.2). El primero debe identificar plenamente al segundo estableciendo con claridad qué delito o infracción constitucional realizó, a fin de que éste ejerza su defensa al reconocer los hechos específicos sobre los cuales se le denuncia.

#### 3.1 DENUNCIANTES

Tal como se señala explícitamente para la denuncia constitucional, sólo se encuentran legitimados para denunciar tres tipos de personas. Estas son los congresistas, la Fiscal de la Nación y cualquier persona.<sup>91</sup>

*Parlamentariamente, el inicio de un procedimiento se puede dar a través de sus propios miembros, en tanto representan una opción política dentro del Congreso. Por consiguiente, si los parlamentarios asumen una responsabilidad con el motivo de ser garantes del procedimiento, la iniciativa para promover el uso de esta maquinaria es más que lógica, para no convertirse en un mero receptor de las denuncias, sino asumir una función positiva y activa en la búsqueda del contrapeso de los poderes estatales y vigilante de la ausencia de comisión ilícitos penales o constitucionales.*

En el Perú, basta que uno sólo de los congresistas presente la denuncia, aun cuando en el Constitucionalismo Comparado se exige un número mínimo de ellos, quizás para la denuncia no sea huérfana de adherentes, y que la cuota no sea tan amplia como para que sea irrealizable<sup>92</sup>. Asimismo, me parece co-

<sup>90</sup> Para la sub Comisión Investigadora de la denuncia n° 32, tomando en cuenta que “la señora Congresista Susana Higushi respondió mediante Oficio N° 664-2002-SHM-CR de fecha de 10 de julio de 2003 donde manifiesta que no puede concurrir a la mencionada citación debido a que los hechos están siendo investigados por el Poder Judicial, concretamente en el Trigésimo Juzgado Penal de la Corte Superior de Lima”, no se puede realizar una acusación parlamentaria por delito de secuestro, puesto que “considerando además que no se trataría de un delito de naturaleza funcional, carece de sustento pronunciarse por esta imputación al ex presidente Alberto Fujimori” [IF: 60, 61].

<sup>91</sup> “Los Congresistas, el Fiscal de la Nación o cualquier persona que se considere directamente agraviada pueden presentar denuncia constitucional” [RC, 89.a].

<sup>92</sup> El grupo calificado de parlamentarios que inicie el procedimiento ha sido recogido por el Ordenamiento español, que exige la cuarta parte de los diputados [C, 102.2], al igual que en Alemania, y a diferencia de Irlanda que se exigen al menos treinta miembros de algunas de las Cámaras [C, 12.10]; en Chile, también se requiere un número determinado de miembros

recto que cualquiera de los parlamentarios presente la denuncia, por ser una cualidad de su función el control de los demás órganos constitucionales. Y tan obvio como esto es que quien denuncie no puede ser posteriormente intervenir en la sub Comisión de Acusaciones Constitucionales. Sin embargo, esto no ha sido tan claro para el Congreso nacional, en donde en la mencionada denuncia n° 065, hecha suya por el congresista Salhuana, fue acumulada a una sub Comisión que él mismo presidía. Esto parece inaudito: investiga el mismo que acusa.

Ni bien presentada una denuncia, interviene directamente la recientemente creada sub Comisión de Acusaciones Constitucionales (antes, se formaba una sub Comisión Investigadora para cada caso) pues existe una presunción reglamentaria en el sentido de la procedencia de su denuncia. Esta conjetura es fácilmente desvirtuable, pero no existe mecanismo alguno para destilar las denuncias que presentan, tal como se verá más adelante. Ahora bien, lo que no podrá hacerse es desacreditar a un congresista por tener o no una determinada calidad moral para presentarla.<sup>93</sup>

Otra forma en que el Congreso puede tener noticia de una infracción constitucional o la comisión de un delito se presenta a través de las comisiones de investigación, pues son ellas los órganos parlamentarios que, a partir de una actividad fiscalizadora, de comprobación y descubrimientos de actos, puede llegar a concebir la existencia de una posible responsabilidad por parte de algún alto cargo estatal<sup>94</sup>. Tiene una doble característica: ser un instrumento parlamentario de control a todos los poderes públicos y organismos del Estado (objetivo determinado) y poder, a través suyo, exigirse responsabilidad (finalidad concreta).

---

pero sólo de la de Diputados: entre diez y veinte [C, 48.2] o de Timor del Este que requiere la quinta parte de sus miembros [C, 79.3]. En el caso estadounidense, la exclusividad de la denuncia se encuentra justamente en la Cámara de Representantes [C, 1.2].

<sup>93</sup> Así también lo ha determinado la sub Comisión Investigadora Alva, en las denuncias n° 54, 55 y 88, contra Alejandro Rodríguez Medrano, cuando el denunciado buscaba anular el procedimiento que se le seguía basándose en la conducta descubierta del congresista que lo denunció, Ernesto Gamarra, quien había sido implicado en la corrupción fujimorista. Frente al argumento vertido, se determinó “que el Reglamento del Congreso de la República no establece exigencia en cuanto a la capacidad moral de la persona denunciante”.

<sup>94</sup> Es interesante saber que “cuando de las investigaciones que realizan las Comisiones de Investigación aparezca la presunción de la comisión de delito, el informe de la Comisión establece hechos y consideraciones de derecho, con indicación de las normas de la legislación penal que tipifiquen los delitos que se imputan al investigado o a los investigados, concluyendo con la formulación de denuncia contra los presuntos responsables” pero “si los imputados fueran altos funcionarios del Estado, comprendidos en el Artículo 99° de la Constitución Política, el informe debe concluir formulando denuncia constitucional” [RC, 88.g]. De esta forma, “si del informe se derivan denuncias contra funcionarios sujetos a antejuicio, deberán distinguirse las relacionadas con delitos cometidos en el ejercicio de función, las que se tramitarán conforme a lo previsto en los artículos 99° y 100° de la Constitución Política y las normas reglamentarias que regulan la materia” [RC, 88.j].

Luego de las pesquisas de muchas comisiones, sobre todo las relacionadas con las redes de corrupción, se han llegado a presentar diversas denuncias constitucionales sobre la base del trabajo de comisiones de investigación<sup>95</sup>. Pero el problema que plantea la práctica congresal es que no se permite que dicha comisión como órgano parlamentario formule la denuncia, sino lo hacen los congresistas que la conforman a título personal. Así lo hicieron Anel Townsend, Edgar Villanueva, Gustavo Pacheco, Hildebrando Tapia y César Zumacta en denuncias como las n° 32, 49, 114, 115, 132, 133 y 134, pese a que era la comisión a la cual pertenecían la que había tomado la decisión de realizarla.

De otro lado, existe un poder implícito de los jueces y fiscales para iniciar investigaciones que pueden determinar finalmente alguna responsabilidad constitucional, sobre todo en asuntos de relevancia penal. Si se encuentran ante una supuesta vulneración del Estado, deberán dar parte inmediatamente al Parlamento, siempre y cuando existan los indicios razonables de su comisión, y el delito cometido sea de índole funcional.

En este caso, existiría una obligación para la presentación de la denuncia. Al contar con una capacidad relevante para conocer sucesos de diverso carácter, puede ser de una gran ayuda para el inicio de este tipo de procedimiento. Sin embargo, en nuestro país sólo se ha reconocido últimamente la capacidad del Fiscal de la Nación de presentar directamente denuncias constitucionales<sup>96</sup>. Actualmente puede proponer denuncias tanto por la comisión de delitos o de infracciones constitucionales<sup>97</sup>, tal como lo ha hecho en el tema de la desaparición de pruebas en el caso Montesinos, según la denuncia n° 2000, contra el ex presidente Fujimori<sup>98</sup> y contra tres de sus ministros.

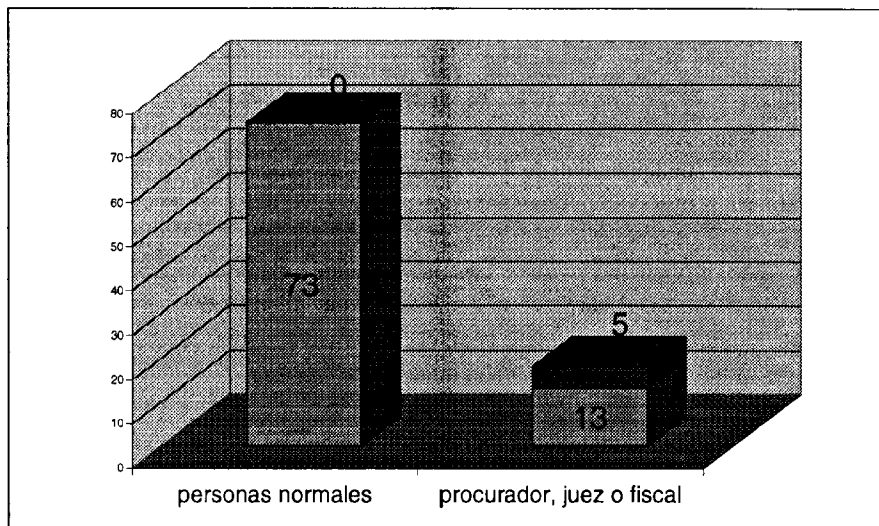
<sup>95</sup> Igual ha sucedido en otros países, como Brasil e Italia. Así aparece el caso brasileño de Collor de Mello, en el que la comisión bicameral de investigación aportó las pruebas suficientes para la acusación por la Cámara de Diputados. De otro lado, existe un caso paradigmático, cuando una comisión investigadora estadounidense descubrió supuestos actos ilegales por parte de detentadores del poder italianos, siendo los jueces ordinarios de este país los que iniciaron una averiguación paralela y finalmente dieron cuenta de sus conclusiones al Parlamento. A través de las investigaciones sobre la *Securities and Exchange Commission* estadounidense respecto a los actos irregulares por parte de la empresa Lockheed, se logró determinar que se habían realizado pagos en la adquisición de catorce aviones Hércules C130 al partido de dos de los ministros del régimen, como eran Guy y Tanassi, quienes tras el procedimiento seguido en el Parlamento italiano, fueron declarados culpables.

<sup>96</sup> Modificación reglamentaria según Resolución Legislativa del Congreso n° 014-2000-CR, publicada el 18 de enero del 2001. Antes de esta modificación ya había presentado diversas denuncias, como la n° 7 contra un congresista, pero requería un filtro previo.

<sup>97</sup> No hay que olvidar que el Ministerio Público está facultado genéricamente a "promover de oficio ... la acción judicial en defensa de la legalidad y de los intereses públicos tutelados por el Derecho" [C, 159.1].

<sup>98</sup> También denuncia un fiscal a un presidente, en el caso Clinton, donde el *independent counsel* Kenneth Starr, entregó en septiembre de 1997 un informe, debidamente sustentado, a la Cámara de Representantes estadounidense, según el cual Clinton había cometido

**Gráfico n° 2**  
**Análisis de procedencia por Comisión de Acusaciones Constitucionales**  
**(Periodo 2001-2002)**



**Cuadro n° 2**  
**Personas agraviadas denunciantes**  
**(Periodo 2001-2002)**

Tipo	Denuncias	Procedentes
Persona normal	73	0
Procurador, juez o fiscal	18	5
Hecha suya por congresista	9	9

Antes el Fiscal presentaba la denuncia como si fuera una persona directamente agraviada, tal como hasta ahora sucede con los jueces. Por ejemplo, en la denuncia constitucional n° 02, fue la Corte Suprema de Justicia la que derivó una denuncia formulada por persona natural contra el ex presidente Fujimori por delito de traición a la patria. Parece correcto el traslado a sede judicial, pero queda todavía limitado su rol pues la denuncia que presenta debe ser revisada por una comisión.

---

diversos delitos, entre ellos, el abuso de autoridad constitucional al mentir a la opinión pública sobre su relación -sexual para la mayoría; impropia para el Presidente- con Mónica Lewinsky. Un mes después, el Comité de Asuntos Judiciales consideraba que había motivos suficientes para iniciar el procedimiento de *impeachment*, con una votación de veintiuno contra dieciséis, votos mayoritarios -ni qué decirlo- del partido republicano.

De otro lado, la presencia de la persona directamente agraviada originariamente fue una figura algo compleja en nuestro sistema. Cuando realizaba una denuncia, su escrito pasaba por una evaluación previa:<sup>99</sup> luego de ser presentada, ésta era puesta para conocimiento de los congresistas, a través de los voceros de los grupos parlamentarios hasta por siete días, y si uno de ellos la asumía, era directamente aceptada; en caso contrario, pasaba a la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales, quien la declararía procedente o no. Ahora ya no sucede nada de esto, la denuncia directamente es analizada por la sub Comisión de Acusaciones Constitucionales, y su tratamiento no dista de lo que ocurre con la presentada por la Fiscal u otro congresista. Éste ha sido un gran acierto por parte de la modificación del Reglamento.

Creo que el principal requisito que se le exige es que la vinculación de la persona con el hecho denunciado, tema en el que no ha sido muy estricto el Congreso,<sup>100</sup> aunque creo que esto sí se podrá solicitarse respecto a los delitos, pero de ninguna manera con relación a las infracciones.

Las denuncias realizadas por los particulares, por tanto, podrán versar sobre delitos pero también sobre infracciones, pese a que antes este tema no era tan claro, y ahora no se le ha hecho diferencia alguna.<sup>101</sup> Considero correcto que se denuncia por estas últimas puesto que, según la importancia que tiene la persona en la constitución del Estado —representa la nación—, ésta es una de las que puede darse cuenta de lo que sucede dentro de él, más aun si los que ejercen el poder se aprovechan de él. Aparte, la legitimación universal convertiría esta figura en una realidad y no simplemente en un ‘elefante blanco’ como hasta ahora es. Además, los filtros jurídicos y políticos que se imponen en el procedimiento pueden impedir que se juzgue sin motivo alguno; es más, ni que se investigue. Ya en España se trató el asunto en su incipiente constitucionalismo gaditano: cualquier hispano (inclusive, cualquier americano) podía ir a las

---

<sup>99</sup> Antes de la modificación estatutaria, las denuncias presentadas eran enviadas por el Oficial Mayor del Congreso a la Comisión de Acusaciones Constitucionales, órgano que determinaba su procedencia según diversos criterios, rechazando o aprobándola.

<sup>100</sup> No siempre ha quedado claro que las personas que han presentado denuncias constitucionales estén legitimadas para ello. En la denuncia n° 044-2000, el ciudadano Guillermo Olivera en ningún extremo de su denuncia ha sustentado su relación con las desapariciones de pruebas del domicilio de Montesinos. Pero lo grave no es que él presente la denuncia, sino que la Comisión de Acusaciones haya aceptado ésta.

<sup>101</sup> Respecto a estas denuncias, se debía analizar que las denuncias hayan estado referidas a hechos que constituyan delitos de función previstos en la legislación penal” [originario RC, 89.c]. Sin embargo, la realidad contradecía este hecho, puesto que ha habido ciertos casos en que se ha permitido a determinadas presentar denuncias de este tipo, como sucediera en la n° 65, promovida por Luz Freitas, como Procuradora Pública del Ministerio de Justicia, contra un ex Vocal Supremo por infracción constitucional.



Cortes para que se velase por la observancia de la Constitución,<sup>102</sup> opción seguida hasta en la actualidad por bolivianos y franceses.<sup>103</sup>

Además, no sólo se requiere que la denuncia sea presentada por personas individuales, sino hasta han sido formuladas por instituciones, como en el caso de la n° 20, propuesta por el Frente Popular Independiente de Ica, contra un congresista, aunque finalmente fue declarada improcedente por no constituir delito de función. A idéntica solución se ha llegado cuando el denunciante era un extranjero, como en la denuncia n° 36, en la que el ciudadano chileno (terrorista emerretista) Jaime Castillo Petrucci acusaba al ministro de Justicia Fernando Olivera por infracción.

Desde mi punto, debería ser abierta la interposición de la denuncia para el caso de las infracciones constitucionales, pero con un filtro tan estricto como es hasta ahora. En el caso de los ilícitos penales, si sigue siendo el Congreso quien debe autorizar su juzgamiento, me parece que puede incluirse a los jueces a interponerlo, a través de la Corte Suprema, y quizás a los procuradores públicos.

### 3.2 LOS DENUNCIADOS

Es importante reconocer que Estado y Constitución han entrado en un proceso de convergencia de rendimientos e intereses. Por eso actualmente concebimos a —y estamos frente a— un Estado Constitucional, propio de la vida civilizada y democrática, el cual permite que exista una acusación constitucional percibida como instrumento idóneo para el control político que el Poder Legislativo intenta hacer, pero atendiendo los derechos fundamentales de las personas investigadas, en especial su debido proceso. Por eso, respecto a todos los posibles denunciados queda expedito un derecho a la defensa oportuna y legítima,<sup>104</sup>

---

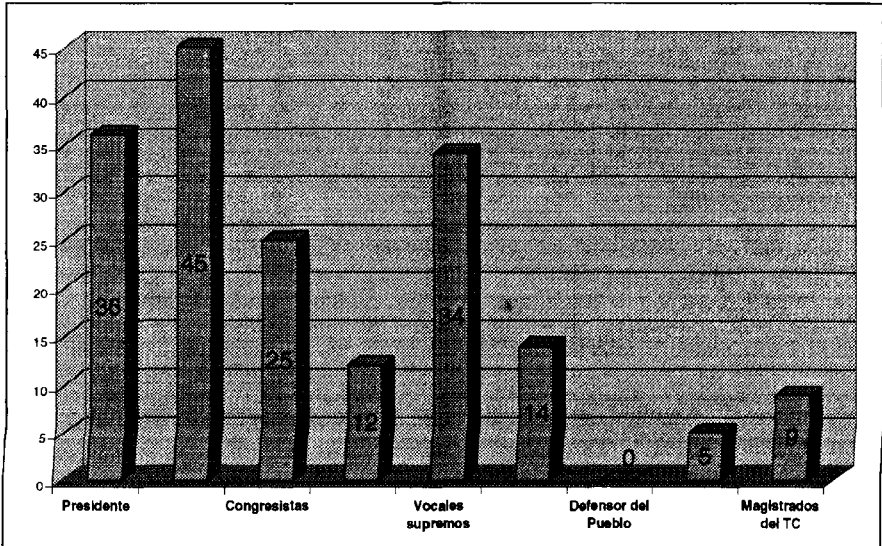
<sup>102</sup> Todo español podía “representar a las Cortes o al rey para reclamar la observancia de la Constitución” [C, 373].

Pero ella ya no sucede hasta en la actualidad. Hay que mostrar cómo reaccionó la judicatura española ante un intento de un grupo ciudadanos y de la Asociación Libre de Abogados por intentar la responsabilidad del presidente Aznar y su ministro de Defensa Serra por su participación en la guerra de Kosovo, pues ello afectaba la paz del Estado. Ante ello, el Tribunal Constitucional dijo que “los querellantes carecen de acción que les legitime para deducir la pretensión contenida en la querrela”, pues al ser este un delito contra la seguridad del Estado sólo puede ser promovida una cuarta parte de los miembros del Congreso [Auto de 20 de mayo de 1999].

<sup>103</sup> Un modelo similar se presenta en el sistema boliviano, donde se inicia “por querrela de los ofendidos y denuncia de cualquier ciudadano” [C, 66.1], y en el francés (luego de la reforma constitucional de 1993), donde “cualquier persona que se considere afectada por un crimen o por un delito cometido por un miembro del Gobierno en el ejercicio de sus funciones podrá presentar una demanda ante una comisión de demandas” [C, 68-2], donde la Asamblea Nacional ha determinado que bajo este concepto debe incluirse a la persona física o jurídica, nacional o extranjera [*Rapport* n° 550, de 1993].

<sup>104</sup> Este derecho está expresado bajo la forma de un “principio de no ser privado del derecho de defensa en ningún estado del proceso” [C, 139.14].

**Gráfico n° 3**  
**Cantidad de altos funcionarios del Estado denunciados**  
**(Legislaturas 2000-2001; 2001-2006)**



tal como ya lo mencionara, a quienes debe aplicárseles el principio de inocencia<sup>105</sup>, surgido de la imparcialidad que se le exige, el cual muchas veces parecen haberse olvidado los congresistas que investigan estos casos.<sup>106</sup>

Ahora centrémonos en los posibles denunciados. Tal como lo señala la Norma Constitucional, son nueve los tipos de personas a quienes corresponde el procedimiento de acusación constitucional. Ellos son el presidente, los ministros, los congresistas, los miembros del Tribunal Constitucional, los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, los vocales supremos, los fiscales

<sup>105</sup> Es que “toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad” [C, 2.24.f], es decir que alguien inculcado “de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad” [CADH, 8.2]

<sup>106</sup> Un problema respecto a este tema puede observarse en la denuncia constitucional n° 12-2000, contra la ex Fiscal de la Nación, Blanca Nélica Colán, referido a la ocultación de los delitos perpetrados por Montesinos, procedimiento dentro del cual la congresista Julia Valenzuela, miembro de la sub Comisión, brindó declaraciones respecto a la acusada: el 20 de febrero del 2001 apareció, en los diarios El Peruano y Liberación, su manifestación en el sentido de que existían “indicios de desbalance patrimonial en los fondos” de Blanca Nélica Colán, siendo presumible que habríase cometido aparte de tal delito, los de “encubrimiento y retardo de la administración de justicia”. Este adelanto de opinión hace que se le quite credibilidad al procedimiento seguido puesto que el ánimo con que hubo llevado a cabo las investigaciones la mencionada congresista dista mucho de la ponderación.

supremos, el Defensor del Pueblo y el Contralor General de la República. A continuación, diré algunas cosas sobre ellos.

Comenzaré por los congresistas. Este tema puede llegar a ser espinoso, según se observe. Partiendo de la inviolabilidad, *indemnity*, *irresponsabilité* o *insindicabilita* de los parlamentarios, en tanto prerrogativa que los protege por las opiniones y votaciones que realicen, aparentemente se estaría impidiendo que se les juzgue por cualquier actividad que atente contra la Constitución<sup>107</sup>. Pese a esa atingencia inicial, creo que un parlamentario, por la función que cumplen, y por la importancia de sus decisiones sí podrán ser responsables constitucionalmente, y ser sancionados, en caso logre demostrársele la infracción o el delito. El parlamentario podrá convertirse en un acusado si con su actividad concreta y específica colabora o determina de manera clara una afectación al orden constitucional. No es simplemente que haya opinado o votado a favor de un acto de este tipo, sino que ha debido coadyuvar de forma contundente a que se menoscabe el Estado de derecho del país, sea o no a través de dichos medios.

Con claridad, se puede encontrar las denuncias ya analizadas n° 108, 109 y 110, referido a una reunión de todos los presidentes de las comisiones del Congreso a fin de que intervengan y colaboren con el ladino asesor fujimorista Montesinos y lograr el control de las instituciones públicas del Estado con el objetivo de la tercera ilegal reelección del dictador. Éstos sí fueron procesados y sancionados.

Dentro del Poder Ejecutivo, podrán ser denunciados tanto el presidente como los ministros. En otros países, existe una discusión respecto a la responsabilidad de los Jefes de Estado<sup>108</sup>, sobre la base del aforismo del '*king can't do wrong*', tema que no debió tener importancia en el país salvo que por eso ha sabido valerse, desde mi punto de vista equivocadamente, nuestra Constitución para

---

<sup>107</sup> Ya desde el *Bill of Rights* (1689), se reconocía la palabra de los parlamentarios: su libertad no podía ser "recriminada ni cuestionada en ningún Tribunal y lugar fuera del Parlamento". Al respecto, se puede revisar un caso italiano en el cual, en una sesión de la *Camera dei Deputati*, uno de sus miembros acusó a otros dos de haber suplantado en su votación a dos colegas suyos. Al iniciarse la investigación, el juez consideró que se debían realizar las investigaciones según actuación penal, cosa que no fue admitida la *Corte Costituzionale* que declaró que dicho hecho correspondía a la posición institucional de las Cámaras, justificándose la sustracción de la materia en virtud de la *interna corporis* [*Sentenza* 379, de 1996].

<sup>108</sup> La irresponsabilidad de los Jefes de Estado tenía cierta lógica mientras el rey era el soberano, pero dicho sentido se perdió cuando dicha soberanía se convirtió en una institución constitucional. No obstante, en el régimen parlamentario, la formación y mantenimiento de un gobierno depende de la confianza, traducida en un consentimiento expresado o de la aprobación tácita de una mayoría parlamentaria. Aun así, la inamovilidad de los reyes ha dejado de ser incondicionalmente segura. Ahora su responsabilidad en crímenes de la lesa humanidad o similares es más que notoria, con la determinación de la competencia del Tribunal Penal Internacional, de reciente data.

limitar la responsabilidad del presidente en ejercicio de sus funciones<sup>109</sup>, y de tratar de centrar la exigencia a los ministros a través de la figura del referendo.<sup>110</sup>

Un Presidente, como Jefe de Gobierno y de Estado, es el que efectivamente dirige la acción estatal<sup>111</sup>, y es elegido por sufragio directo. Al ser quienes tienen mayor posibilidad de controlar todo el poder y quienes se encargan de la dirección política del país, sobre todo en las experiencias de presidencialismo latinoamericano, la tentación y la contingencia de afectar la Constitución es grandísima<sup>112</sup>. Por eso, la mayoría del tratamiento de vigilancia sobre el poder

<sup>109</sup> Se ha restringido la responsabilidad constitucional del presidente para ser denunciado sólo “por traición de la patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver el Congreso ... y por impedir su reunión o funcionamiento, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral” [C, 117].

Esta inamovilidad de los Presidentes, puede verse históricamente reconocida en la España de 1931 [C, 82] y en la Alemania de Weimar [C, 43], aunque en esta última se señalaba que el presidente podía ser destituido de su cargo por la acción conjunta del Parlamento, ya sea *Reichstag* o Cortes, y del electorado, sin necesidad de la acusación. En algunos países, hasta hoy la inmunidad presidencial sigue siendo reconocida, como sucede en el caso de Namibia para los supuestos civiles y criminales, aun cuando imponen una excepción en la responsabilidad constitucional [C, 31.1], en Brasil, donde “el Presidente de la República, durante la vigencia de su mandato, no podrá ser responsabilizado por actos extraños al ejercicio de sus funciones” [C, 86.4], o en Irlanda, donde “el Presidente no es responsable ante ninguna de las Cámaras del Parlamento, ni ante tribunal alguno, por el ejercicio y desempeño de los poderes y funciones de su cargo, ni por ningún acto cometido o supuestamente cometido por él en el ejercicio y desempeño de dichos poderes y funciones” [C, 13.8], pese a abrir una puerta con la ya nombrada ‘mala conducta hacia el Estado’. En Japón, “los Ministros de Estado, durante el desempeño de sus funciones, no podrán ser sometidos a proceso sin el consentimiento del Primer Ministro. No obstante, el derecho de iniciar tal acción no será anulado por ello” [C, 75].

<sup>110</sup> Consecuente con la búsqueda de esta irresponsabilidad, se ha inventado esta figura [C, 128], garantizándose de esta forma que una actuación del Jefe de Estado sin firma posterior carezca de validez, y que si un gobierno acepta este acto pueda responder políticamente ante el Parlamento.

<sup>111</sup> Con el paso del tiempo, la figura presidencial fue creciendo, pese a que constitucionalmente su reconocimiento no se mostraba tan imponente. En la Jurisprudencia estadounidense, puede reconocerse que “el Poder Ejecutivo tiene la ventaja de estar concentrado en una sola persona, elegida por toda una nación y convertido en el centro de las esperanzas de todos. Sus decisiones son tan importantes y decisivas que eclipsan las de todas las otras instituciones. Nadie puede ensombrecer la atención pública puesta sobre él. Por su prestigio de Jefe de Estado y su influencia en la opinión pública, ejerce tal influencia sobre aquellos que están obligados a controlar su poder y hacer de contrapeso, que los convierte en totalmente ineficaces” [Juez Jackson en la Sentencia del caso *Youngstown Sheet & Tube Co. c/ Sawyer*, 343 US 579 (1952)].

<sup>112</sup> Así se observa su responsabilidad en casos como Argentina [C, 53, 59; además, 75.21, respecto a la aceptación parlamentaria de la dimisión], EUA [C, 2.4] (en estos dos países, en el juzgamiento por el Parlamento, se expresa que el Senado será dirigido por el Presidente de la Corte Suprema), Bolivia [C, 68.12], Zambia [C, 37], Ecuador [C, 59.f] y Brasil [C, 52.I].

se centra en estas personas, tal como se ha podido ver a lo largo del presente trabajo con las múltiples denuncias que pesan contra el prófugo Fujimori.

Conjuntamente con los Jefes del Ejecutivo, se encuentran los ministros, cuya responsabilidad respecto a aquellos fluye de los actos que son refrendado. Su reunión es conocida como Consejo de Ministros o Gabinete y toman parte exclusiva en la labor política del Estado. Su responsabilidad se concentrará en los actos cometidos como parte de sus funciones en la Administración, pero sobre todo en su intervención en el Gabinete, en tanto órgano colegiado, determinándose así una clásica, específica y delimitada actuación del Gobierno en contra de todo el Estado<sup>113</sup>. También existen diversas denuncias que se centran en estas personas, y no sólo contra ministros fujimoristas, sino que ya llega a algunos del régimen de transición y otros más del actual, como ha sido el sonado caso de Raúl Diez Canseco.

Dentro del Poder Judicial, a mi parecer sólo se puede controlar a sus máximas autoridades (las cabezas de la institución), o mejor dicho, quienes ostentan la mejor capacidad de control a los otros órganos<sup>114</sup>. Pero la exigencia de responsabilidad constitucional a través del procedimiento propuesto no puede ser entendida en el sentido de contestar o criticar todo tipo de resolución que pueda parecer contradictoria con el Estado, sino con una actividad, en el sentido amplio del término, en el que se note la intención deliberada de estos jueces de querer subvertir el orden democrático impuesto, sobre todo si tomamos en cuenta la incapacidad jurisdiccional de apelar su resolución, o cometiendo ilícitos penales dentro de su función.

Claro que no se puede denunciar por cualquier motivo a los jueces, más aun si se está afectando la independencia de la judicatura al resolver<sup>115</sup>. Hay que

---

En el Perú, aparte de la mención general [C, 99], se expresa con claridad que “la Presidencia de la República vaca por destitución, tras haber sido sancionado por algunas de las infracciones mencionadas en el artículo 117 de la Constitución” [C, 113.1].

<sup>113</sup> Se presenta manifiestamente su capacidad para responder en estos procedimientos, en Bolivia [C, 51.I], Ecuador [C, 59.f], Argentina [C, 53: se incluye al Presidente del Gabinete] y Bolivia [C, 68.12].

Sobre su capacidad para ser acusados, puede verse claramente en el modelo francés de la ‘justicia política’. Es tan sólo una actuación *ex post facto* contra una conducta políticamente reprochable, y se aplica tras la remisión del cargo ministerial. Durante la III República francesa sólo se usó en dos casos: Malvy (1918) y el de Peret (1931).

<sup>114</sup> Se reconoce su capacidad para ser juzgados por responsabilidad constitucional, EUA [2.4, 3.3, al ser observado como un *civil officers*], Ecuador [C, 59.f: se agrega los del Tribunal Fiscal y del Tribunal Contencioso Administrativo], Argentina [C, 53], Bolivia [C, 62.4, 66.1] y Brasil [C, 52.II: “Ministros del Supremo Tribunal Federal”].

<sup>115</sup> Parece lógico el *impeachment* contra los jueces, dado que sólo conservan su puesto ‘*during good behaviour*’. Por ende, en 1805, el Congreso estadounidense estuvo a punto de acusar al miembro de la Corte Suprema, Samuel Chase, pues consideraba que sus sentencias respondían a condicionamientos políticos, pero al no prosperar la acusación se dejó sentado que el *impeachment* no podía ser utilizado para controlar el ejercicio sustantivo del Poder Judicial, lo cual parece correcto.

ser muy cuidadosos con ello. Pese a que muchas denuncias han sido consideradas improcedentes por el delito de prevaricato (entre otras, las n.º 01, 11, 13, 26, 36, 43, 47, 50, 59, 60 y 72), en otras se ha terminado proponiendo la acusación basándose en su falta de criterio para resolver, tal como sucediera en la n.º 145, en donde se denuncian a los ex vocales supremos Nora Oviedo, Carlos Celis, Moisés Pantoja y Jorge Alva por la forma cómo resolvieron una casación en detrimento de los intereses del propietario televisivo Baruch Ivcher. Sin embargo, ya no puede entenderse a los jueces como un mero instrumento aplicador de las normas, al ser la boca que pronuncia las palabras de la ley, pues ahora él interpreta, valora e incluso crea derecho, pero no por ello puede sustraerse de la aplicación de la ley, y en ese marco de discrecionalidad, aprovecharse de su cargo, cosa que no ha sucedido en este caso.

Nuestra Constitución, aparte de los tres Poderes clásicos antes revisados, establece la existencia de diversos organismos de reconocimiento particular, y que han llegado a tener una cuota del poder. Cada uno de quienes están a cargo de dichas instituciones cumple una función diversa, y a partir de ella se le podrá encontrar responsabilidad. Por eso, se ha propuesto en la nuestra la responsabilidad del Fiscal de la Nación<sup>116</sup>, del Contralor General de la República<sup>117</sup>, de los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, de los miembros del Tribunal Constitucional<sup>118</sup> y del Defensor del Pueblo (sólo sobre este último no ha recaído denuncia alguna). Increíblemente, no se toma en cuenta en el caso nacional, de la denuncia contra los miembros de los órganos electorales<sup>119</sup>, del Superintendente de Banca y Seguros y del Presidente del Banco Central de Reserva, tal como sí propone con la modificación constitucional.<sup>120</sup>

Además, no hay que olvidar que la responsabilidad de estas personas se centra sólo en el ejercicio de sus funciones, y hasta cinco años después de haber cesado éstas<sup>121</sup>. Existen algunos procedimientos como la denuncia n.º 095 en que se imputa delitos al ex ministro Castillo Meza, pero éste había dejado

<sup>116</sup> Ver el caso boliviano [C, 66.1] o el ecuatoriano [C, 59.f].

<sup>117</sup> También propuesto en el caso boliviano [C, 68.12].

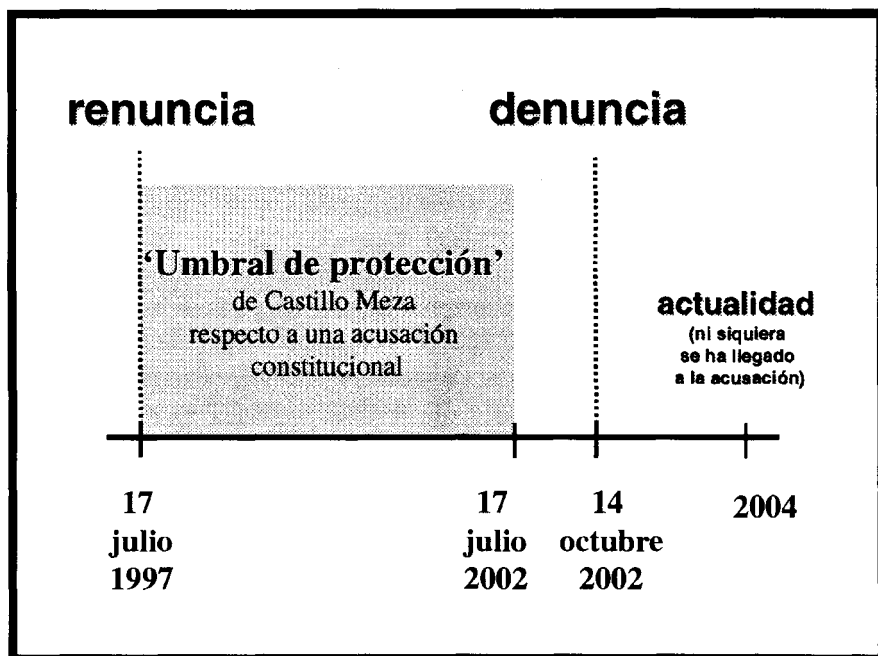
<sup>118</sup> Tal como sucede en Ecuador [C, 59.f].

<sup>119</sup> Ello sí está previsto en el caso ecuatoriano [C, 59.f].

<sup>120</sup> Así está prescrito en el PLRC, 149, pero se sigue dejando poner a otros sujetos que también podría ser responsables, tal como sucede respecto al Procurador General de la República, el reconocimiento se da en Brasil [C, 52.II, que el propio Senado nombra: C, 52.III] y en Ecuador [C, 59.f]; sobre el Abogado General de la Unión, ver a Brasil [C, 52.II]; sobre los miembros de las Fuerzas Armadas, en Chile [C, 48.2.d] o China [C, 63.3], sobre el Jefe de Misiones diplomáticas, esto se da en Bolivia [C, 68.12]. Además, en México se incluye a los representantes inclusive sin representar a todo el país, como gobernadores de Estado o jueces distritales [C, 110]. En Chile, también sucede algo parecido: puede haber responsabilidad "de los intendentes y gobernadores" [C, 48.2.e].

<sup>121</sup> C, 99, que busca ser cambiado a través del PLRC, 149 (solamente para los que están ejerciendo el cargo) y que dista del modelo propuesto en 1979, que no contenía plazo de caducidad de esta prerrogativa.

**Esquema n° 3**  
**Plazos de protección para Castillo Meza**



el cargo de funcionario público más de cinco años antes de la denuncia presentada, al haber renunciado en julio del año de 1997. Es más, lo que requiere la Constitución es que los cinco años deben cumplirse hasta que se llega a acusar ante el Pleno por parte de la Comisión Permanente, y no exactamente hasta la denuncia. O sea, el plazo es superado con creces, tal como lo reconoció la propia sub Comisión Investigadora.<sup>122</sup>

También se requiere que la persona denunciada sea plenamente identificada<sup>123</sup>, pese a que en una denuncia constitucional (la n° 17) formulada por la Fiscal de la Nación, ésta estaba dirigida genéricamente contra los 'ex ministros de Estado' de los años 1990 a octubre del 2000 por la comisión de diversos ilícitos penales. Además, un denunciado constitucional sólo puede ser aquél que estrictamente señala la Constitución, y no otra persona, tal como sucediera en la denuncia n° 79 promovida por un particular contra un ex miembro del Jurado Nacional de Elecciones y Jefe de la Oficina de Control de la Magistratura, que felizmente fue declarada improcedente.

<sup>122</sup> "Está acreditado que la prerrogativa del antejuicio se encuentra vencida para el denunciado Tomás Castillo Meza" [IF: 54].

<sup>123</sup> Sobre la identificación del agente, CPC, 77.

#### 4. EXAMEN

Como se puede ver, existen algunas cuestiones formales que se requieren para presentar una denuncia, además de explicar bajo qué supuesto se presenta ésta y quién denuncia y a quién. Por eso, debe existir un examen de procedencia (Acápite 4.1) y de admisibilidad (Acápite 4.2) que traten de depurar las denuncias que se presenten.

##### 4.1 PROCEDENCIA

Las denuncias, como ya se señalara, pasan por la sub Comisión de Acusaciones Constitucionales (antes el filtro sólo era para los particulares y realizado por la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales). Justamente este órgano se encarga de la evaluación de la denuncia sobre las siguientes pautas<sup>124</sup>: que la persona que la formule sea capaz, que haya sido directamente agraviada, que los hechos configuren delitos de función o infracción constitucional y que se dirijan contra los funcionarios plausibles de ser acusados.

A mi parecer, un examen de procedencia únicamente debería centrarse en determinar si se ha cometido o no un delito o una infracción constitucional, para que quede la denuncia libre de especulaciones, y no centrarse en cuestiones meramente formales como está propuesto. Ahora bien, el papel que se le ha asignado a esta sub Comisión entiendo puede ser repotenciado mucho más, y comenzaré por ver su capacidad y aptitud para realizar un verdadero examen. Siendo todo el procedimiento uno parlamentario, es lógico que quien examine las cuestiones de procedencia sea un órgano dentro del Congreso. Sin embargo, las interferencias políticas que deben tratar de desligarse a lo largo de la acusación constitucional quedan más que palpables en este caso.

Por más errores que contengan, es increíble que tan pocas denuncias promovidas por particulares sean declaradas procedentes (sólo algunas promovidas por personas con cierto interés laboral, como procuradores, jueces o fiscales se han salvado de la negativa), pues éstas eran las únicas sometidas al examen; supongo que ahora con la modificatoria reglamentaria, también algunas denuncias inconsecuentes presentadas por congresistas y la Fiscal puedan terminar siendo declaradas improcedentes. Lo sucedido hasta ahora sólo ha demostrado de un lado que no se sabe presentar denuncias, lo cual no se puede negar, pero también, que a los congresistas no les ha gustado que los particulares evalúen el trabajo de los detentadores del poder.

*Creo que lo más conveniente sería que un órgano de conformación más jurídica sea quien evalúe si una denuncia está bien presentada o no, sustentándose en criterios técnicos que determinen la existencia o no de delitos funciona-*

---

<sup>124</sup> Respecto a estos criterios, RC, 89.c.



les e infracciones constitucionales. Un Órgano de Examen Constitucional podría corresponder al Tribunal Constitucional<sup>125</sup>, pues quien mejor que él para darse cuenta si una denuncia va o no a ser presentada de acuerdo a lo previsto por la Norma Fundamental, tal como se propone para el caso ruso<sup>126</sup>.

Este Órgano será el que mejor conozca los intereses y la naturaleza de las Normas Fundamentales, y por ello se habilitaría como un filtro jurídico de este procedimiento. Así se impedirá que exista alguna opción de persecución política o de intento desestabilizador del Estado. Además, el Órgano dictaminará cuándo es competente el Parlamento, en detrimento de la justicia ordinaria. O sea, en caso de que sea el Tribunal Constitucional servirá *ex ante* para ser resolver las contiendas de competencia<sup>127</sup>, determinándose que el procedimiento de responsabilidad constitucional es el adecuado, motivo por lo cual ya no podrá el Poder Judicial irrogarse esta capacidad, aunque —claro está— paralelamente podrá hacer responder a los detentadores del poder por las responsabilidades jurídicas que haya acarreado su actividad.

A diferencia de lo que sucede en el modelo francés, en donde también existe un destilador extraparlamentario (en Austria, existe uno intraparlamentario con la autorización del Consejo Nacional que determina si la Asamblea federal se ocupa o no del caso), pero con un rol netamente político, quizás porque su procedimiento así lo requiere, en el que propongo se busca la actuación de una institución que se encargue de conseguir la constitucionalidad de las normas y de las actuaciones, y por lo tanto se debe intentar insistir en la judicialización del procedimiento, sin olvidar la calidad política del Parlamento y el entorno social que envuelve. La existencia de una *Commission des Requêtes*, compuesta además de tres magistrados de la Corte Casación, de dos consejeros de Estado y dos consejeros-*maîtres* del Tribunal de Cuentas no me parece la más adecuada, como ya dije. Depurar las *notitia criminis* manifiestamente infundadas o de un matiz claramente político no me parece que pueda ser descubierta por este órgano. Su conformación política permitiría, según los galos, que se pueda observar con una perspectiva más justa los actos cometidos dentro de la función gubernativa, pues la visión de los cuatro consejeros podía

<sup>125</sup> Ya en algunos países su intervención es importantísima en las acusaciones constitucionales, tal como sucede en Alemania [C. 61] o Austria [C. 142], donde es él que sanciona. Esto también era prescrito en la *Messa in Stato d'Acussa* italiana, ahora derogada, aún cuando la *Corte Costituzionale* contaba con miembros agregados.

<sup>126</sup> El *impeachment* existente en Rusia, sólo puede seguir su curso si la acusación es confirmada por el Tribunal Supremo de la Federación por la presencia de los cargos (además existirá una actuación del Tribunal Constitucional a fin de que confirmar el procedimiento de analizar los cargos) imputados [C. 93.1]. Esto es lo más parecido a lo que propongo.

<sup>127</sup> No hay que olvidar que en Alemania, el control de actos parlamentarios es revisado a través de conflicto entre órganos constitucionales [Sentencia del *BverfG*, Sala Segunda, de 13 de junio de 1989] y no como protección de derechos fundamentales a través del Amparo [Sentencia del *BverfG*, Sala Segunda, de 29 de junio de 1983].

prevalecer sobre los tres integrantes jurídicos<sup>128</sup>. Si bien su dictamen no se puede ser susceptible de recurso alguno, ello no imposibilita que se vuelva a presentar aun si solamente se basaran en los mismos hechos. En cierta parte, algo similar sucede en el país con la intervención de la sub Comisión de Acusaciones Constitucionales, donde el criterio político sigue primando. Debería re-conducirse, por ende, a cánones jurídicos.

Regreso ahora al Órgano de Examen Constitucional, el cual tiene una ventaja adicional sobre la Comisión francesa. No está constituida *ad hoc* para este tipo de procedimientos, sino su carácter de permanencia permitirá una visión más amplia de los intereses constitucionales que están en juego, y el análisis jurídico de las cuestiones relevantes será asaz significativo para no caer en el juego político. Tras la revisión de cada uno de los cargos que se presentan contra el alto representante estatal, deberá emitir un informe respecto a la procedencia o no de la denuncia, y con diferentes consecuencias según la decisión que tome<sup>129</sup>. El Órgano tiene un plazo de quince días para realizar la providencia de procedencia del procedimiento.

En caso de las imputaciones declaradas improcedentes, el procedimiento ha concluido, y no podrá volver a ser presentado, teniendo una consecuencia *erga omnes*, es decir, se impide que sea planteado por cualquiera de los legitimados para denunciar, disimilitud trascendente con los franceses que sí lo permite. Existe una salvedad para este punto: si se encontrasen nuevos elementos probatorios sobre dichos cargos, sí se concederá la posibilidad de una nueva denuncia; en caso contrario, el asunto es archivado.<sup>130</sup>

La declaración de procedencia, por su parte, determinará bajo qué supuestos se podría acusar o no al alto representante del Estado, y sólo bajo estos cargos se podrán iniciar las investigaciones parlamentarias. Así, este órgano logrará comprobar con claridad si los motivos que sustentan la denuncia coinciden con los tipos de infracción constitucional establecidos en la propia Norma Fundamental, sin llegar a determinar si realmente existe la infracción o la responsabilidad de los que ahora se convierten oficialmente en denunciados.

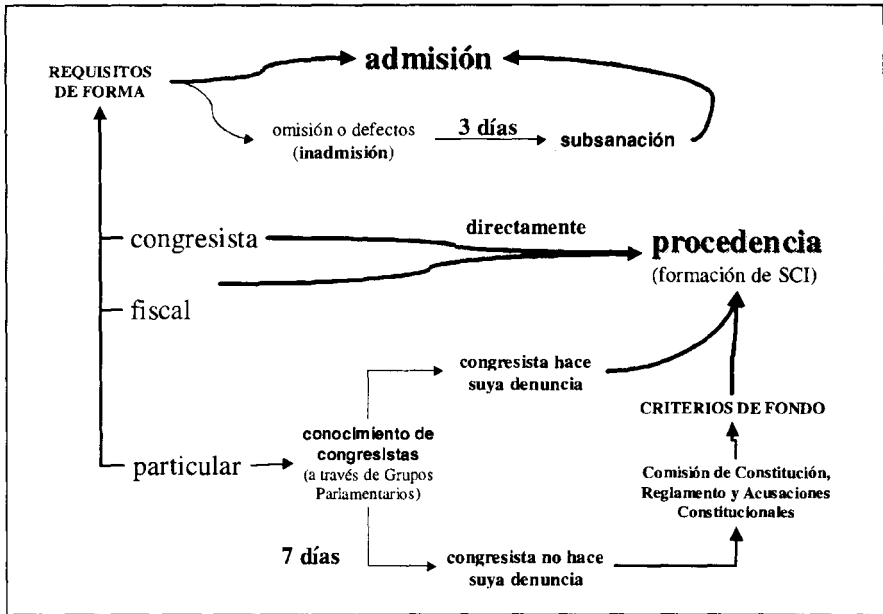
---

<sup>128</sup> Para la Asamblea Nacional, este "poder de apreciación de oportunidad reconocido a la Comisión de *Requêtes* exige en particular que sus miembros tengan como ventaja frente al conjunto de los magistrados, la experiencia, si no de la acción gubernamental, sí al menos de las condiciones en que se ejercen" [*Rapport* n° 550, de 1993].

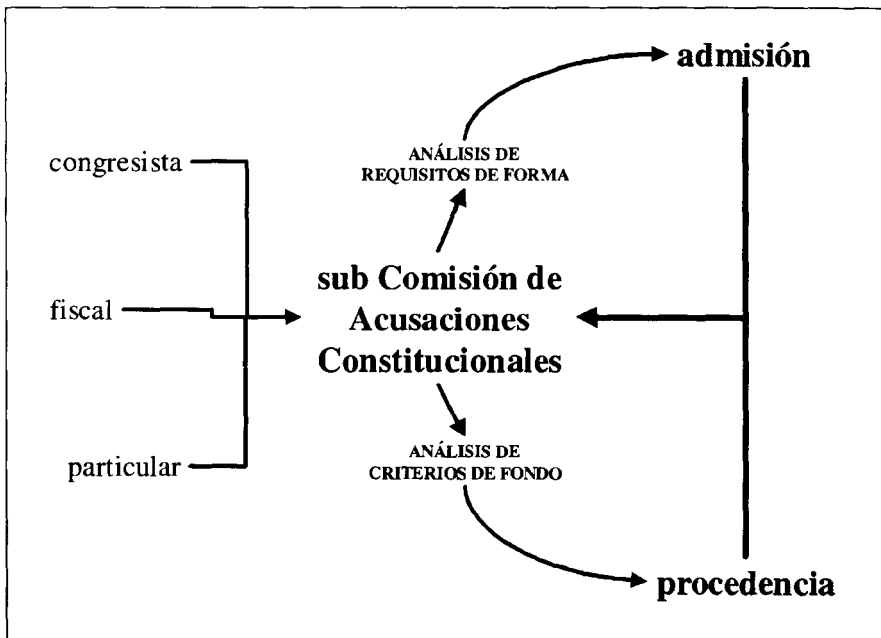
<sup>129</sup> En el modelo galo, también la Comisión tiene la potestad de calificar los motivos para los cuales se debe juzgar [LO, 19].

<sup>130</sup> Frente a este supuesto, el caso peruano ha sido más directo respecto a las acusaciones constitucionales, dentro de las cuales "las denuncias declaradas improcedentes o que tengan informe absolutorio y que pongan al procedimiento de acusación constitucional, en cualquiera de sus etapas, no pueden volver a interponerse hasta el siguiente periodo anual de sesiones, requiriendo la presentación de nueva prueba que sustente la denuncia. En caso contrario son rechazadas de plano" [RC, 89.m].

### Esquema n° 4 Funcionamiento de los filtros antes de la modificación reglamentaria



### Esquema n° 5 Funcionamiento de los filtros posterior a la modificación reglamentaria



No cuesta nada soñar si es que se quiere un sistema que funcione correctamente. Y hasta que ello suceda, preferiré mejorar lo que hasta ahora tenemos, que es un buen medio de control, salvo por lo desmedido de su control. Sin embargo, es interesante que alguien haya querido ponerles un pequeño parche: en la denuncia n° 88, formulado por un particular contra un fiscal supremo (Miguel Cáceres) por la supuesta comisión de delitos, y que fuera declarada improcedente en septiembre del año pasado, se interpone un mes después un recurso de reconsideración frente a la resolución de la Comisión de Acusaciones —exactamente contra el recurso que declara la improcedencia de su denuncia—. Por más que lamentablemente fuera también rechazado, lo interesante es la actitud de dicho órgano de intentar revisar su dictamen.

#### 4.2 ADMISIBILIDAD

La propia normatividad impone ciertos requisitos de procedibilidad de la denuncia, que en caso de no ser cumplidos no deben dar pie a la realización de una investigación. Estos están relacionados con los requisitos del escrito de denuncia, y que por su incumplimiento puede ser materia de una declaración de inadmisibilidad de la misma.

Ya en algunos casos, como el de las denuncias n° 54-2001 y 55-2001, contra el ex vocal supremo Alejandro Rodríguez Medrano, por haber sido el autor del control del Poder Judicial por parte de Montesinos y Fujimori, en las cuales, la sub Comisión Investigadora Alva la declaró inadmisibile<sup>131</sup>, pero que luego fuera subsanada, y diera pie a la acusación final.

Entonces, como se ve se puede declarar inadmisibile una denuncia, y esta facultad recae en la propia sub Comisión de Acusaciones Constitucionales según modificatoria reglamentaria<sup>132</sup>, la misma que al tener la capacidad de recibirla, hace únicamente un estudio formal de su presentación, y se tiene un plazo máximo de diez días, para finalmente pronunciar un dictamen que podrá ir en un doble sentido: o se da paso al estudio de la procedencia de la denuncia al Órgano de Examen Constitucional, o se declarará la inadmisibilidada de la misma. Ya no se prevé en el Reglamento el caso de la subsanación de las denuncias declaradas inadmisibles.<sup>133</sup>

<sup>131</sup> Se determinó “que las Denuncias Constitucionales N° 54 y N° 55 no cumplieran con los requisitos de procedibilidad contenidos en el artículo 89° del Reglamento del Congreso de la República, acordándose devolver dichos documentos al Congresista denunciante señor Henry Pease García, mediante Oficio N° 211-2000- 2001/CP-SCIDCN°11-CR a fin de que proceda a dar cumplimiento a lo dispuesto por la norma legal antes expuesta” [IF: 5].

<sup>132</sup> Ésta “es el órgano encargado de calificar la admisibilidada ... de las denuncias constitucionales presentadas” [RC, 89.b].

<sup>133</sup> Previamente a tal modificación, si se declaraba inadmisibile la denuncia podía “subsanarse las omisiones o defectos en un plazo no mayor a tres días útiles desde su notificación. En caso contrario se rechazará la denuncia y ordenará su archivamiento, dejando a salvo el derecho a interponerla nuevamente” [anterior RC, 89.b].

Esta declaración de inadmisión sólo surgirá cuando no se han cumplido con las condiciones antes establecidas. No es un acto discrecional, sino sustentando la razón de su decisión, y brindándose la oportunidad al denunciante a subsanar por una vez los errores u omisiones cometidas, teniendo diez días para efectuarla. En caso de que el denunciante considere que la vía parlamentaria está siéndole interceptada de manera inadecuada, ilegal o arbitraria, según mi entender podría presentar un Amparo, por la imposibilidad de acceso a la justicia en el Parlamento.

Un tema muy interesante es que nuestro sistema permite que se vuelva a interponer la denuncia si se ha declarado inadmisibile, y a diferencia de lo que ocurre en el caso de la improcedencia, no se coloca plazo para realizarla.

En conclusión, con relación a los exámenes que se pueden realizar respecto a la denuncia, el cambio realizado reglamentariamente ha descongestionado el trámite antes requerido. Es más, el rol de la persona particular ha sido igualado al de los congresistas y la Fiscal de la Nación. Esta transformación ha sido para bien, pudiendo ahora analizarse cuestiones de forma y fondo de igual manera para todas las denuncias. Espero que esta determinación escrita se traduzca en una actuación correcta en la práctica.

Por tanto, creo que se puede observar que el funcionamiento de la sub Comisión de Acusaciones Constitucionales, integrada por diez congresistas, logra superar algunas deficiencias de la admisibilidad que antes se presentaban, y no sólo en este tema, sino también en el caso de procedencia, tal como lo explicara *supra*. El único problema de esto es que se está dotando de capacidad de análisis previo a un órgano que posteriormente va a ser el encargado de llevar a cabo la investigación.

## CUESTIONES FINALES

Normalmente cuando se resuelve en el procedimiento de acusación constitucional, los congresistas creen que respetando normas básicas y mínimas respecto al procedimiento que están siguiendo, estarían cumpliendo con las garantías del mismo. No obstante, muchas veces se olvidan que existen personas que están frente suyo, a los cuales la propia Constitución les reconoce derechos, por más culpables o responsables que sean de los actos que se le imputan<sup>134</sup>. Y todo ello debe empezar a verse a partir de la denuncia constitucional.

Cuando ésta se presente, deberá contar con los requisitos establecidos reglamentariamente, y definir con claridad cómo y cuándo se produce una infracción constitucional o un delito de función, permitiéndose que los denunciantes, entre los que se debe dar mayor preponderancia a las personas

---

<sup>134</sup> Esto debe basarse en una exigencia estatal para que, desde todas sus esferas -lógicamente dentro de ellas, podemos encontrar la congresal- deba garantizarse "la plena vigencia de los derechos humanos" [C, 43].

naturales, formulen un escrito que determine la responsabilidad correcta de los denunciados establecidos en la Norma Fundamental. Además, para evitar que se ponga a marchar la maquinaria congresal de manera inadecuada, se debe desarrollar mejor cuándo la denuncia podrá ser declarada procedente y admisible, a través de un análisis congruente con el sentido que tiene la acusación constitucional.

En fin, en este procedimiento se deberá intentar actuar en posición de simetría de los sujetos titular del poder, requiriendo mutuo apoyo y coordinación con los órganos constitucionales, a fin de actuar de la manera más rotunda con respecto a la población. Para ello, no debe dejarse de lado la racionalidad y libertad de la que debe imbuirse, impidiendo que los otros detentadores del poder traten de someterla ciega, aprovechándose de considerarse como un superior. Ahí también puede reconocerse la idea de un Parlamento mediatizador —diálogo y comunicación incluidos—, cuya búsqueda de armonía social debe ser su objetivo esencial.

Por tanto, una denuncia bien presentada y bien delimitada servirá para que el procedimiento de acusación constitucional sea realizado de la mejor manera posible, y legitime a una institución tan vapuleada —a veces con razón— como es el Congreso. Como se ha logrado observar, se puede hacer mucho todavía por la acusación constitucional, pese a los avances recientemente realizados.