

¿CUAL ES EL CONCEPTO DE INFRACCIÓN CONSTITUCIONAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1993, QUE PERMITA REALIZAR EL ANTEJUICIO Y JUICIO POLÍTICO?¹

Teresa de Jesús Seijas Rengifo

Docente de la Facultad de Derecho de la UNMSM.

SUMARIO: *Introducción. 1.- La responsabilidad de los Altos Funcionarios Públicos. 2.- Alcances de la infracción a la Constitución y su apego al principio de legalidad. 3.- Noción de Antejudio Político. 4.- Antejudio político privilegio o prerrogativa del cargo y no de la persona. 5.- Carácter objetivo o subjetivo de la responsabilidad política involucrada. 6.- Procedimiento de Acusación Constitucional: Etapa Postulatoria. Etapa investigatoria o intermedia. Etapa Acusatoria o Final. 7.- Juicio político por infracción constitucional. 8.- Naturaleza jurídica del juicio político. 9.- Procedimiento aplicable y respeto al debido proceso. 10.- Votación mínima requerida para aplicar sanciones políticas. 11.- Acusación constitucional con contenido penal: Análisis del Art. 100 de la Constitución Política del Perú. 12.- La infracción constitucional y el antejudio, ¿constituyen una misma institución o se desdoblan en dos formas jurídicas autónomas?. 13.- Análisis de las resoluciones acusatorias del Congreso: Vulneración del principio de separación de poderes. Límites en la Separación de Poderes del Estado frente a la acusación del Congreso de la República en los casos de Antejudio Político por delitos de función. 14.- En cuanto al juicio político por infracción constitucional. 15.- Suspensión, inhabilitación, destitución del funcionario público. 16.- En cuanto al delito cometido en el ejercicio de la función pública. 17.- Revisión judicial de las sanciones políticas aplicadas por el Congreso. 18.- Razonabilidad y proporcionalidad. 19.- Efectos de una sentencia interpretativa y exhortativa en el marco de un proceso de Inconstitucionalidad. 20.- Algunos pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre infracciones constitucionales. Conclusiones. Bibliografía.*

¹ SEIJAS RENGIFO, Teresa de Jesús, Doctora en Derecho UNMSM, Magíster en Derecho Civil y Comercial y en Ciencias Penales. Doctorado en Administración y Educación UNMSM, Docente en Pre y Post Grafo UNMSM, UNFV, Tribunal Supremo de Justicia Militar (Doctorado).

RESUMEN

En el presente trabajo se identifican los problemas que contiene el texto normativo del Art. 100 de la Constitución Política del Perú, en un proceso de antejuicio político a los altos funcionarios del Estado señalados en el Art. 99 de la Constitución Política, tales como: la aplicación de sanciones a los altos funcionarios por el Congreso de la República, la falta de una ley que desarrolle la infracción constitucional y la obligación de los órganos jurisdiccionales de denunciar y de abrir instrucción, sin exceder ni reducir los términos de la acusación aprobada por el Congreso, esta norma es cuestionada porque restringe la capacidad de calificar y decidir del Fiscal de la Nación y el Poder Judicial, respectivamente, debido a la amplitud de cada uno de estos temas, se ha determinado como objeto de estudio este último enunciado.

El tratamiento jurídico del antejuicio político en el Perú como instrumento de control cuenta con antecedentes tan importantes como el juicio de residencia español y el *impeachment* inglés; su tratamiento normativo se remonta a la Constitución de 1823 en donde aparecen sus perfiles por primera vez. Es la Constitución de 1993, la que incorpora las medidas sancionatorias diferenciadas como la suspensión en el ejercicio del cargo, la destitución del funcionario y la inhabilitación para el ejercicio de la función pública hasta por 10 años. Por otro lado, luego de la revisión exhaustiva de la jurisprudencia, la doctrina y la legislación se corrobora lo resuelto por el Tribunal Constitucional en su STC N° 006-2003-AI/TC cuando considera que el Art. 100 de la Constitución Política del Perú contiene dos procedimientos de acusación constitucional de distinta naturaleza, con distintos alcances: el antejuicio político (por delitos en el ejercicio de las funciones) y el juicio político (por infracción a la Constitución Política), los mismos que vulneran el principio constitucional de separación de poderes y de juez natural. Principio que se busca deslindar en esta investigación.

Palabras claves: Art. 100 de la Constitución Política, Ministerio Público, Poder Judicial, Antejuicio Político, Reglamento del Congreso, Resolución Acusatoria, Altos Funcionarios.

ABSTRACT

This paper identifies the problems contained in the regulatory text of Article 100 of the Constitution of Peru, in a political process of impeachment of high state officials mentioned in Article 99 of the Constitution, such as application sanctions on senior officials of the Congress, the lack of a law developing the constitutional violation and the obligation of courts to denounce and open instruction, not to exceed or reduce the terms of the charge passed by Congress. This rule is questioned because it restricts the ability to qualify and decide the Attorney General and the judiciary, respectively, due to the amplitude of each of these issues have been identified as an object of study, this last statement.

The legal treatment of political impeachment in Peru as an instrument of control has a history as important as impeachment. Spanish and English, their regulatory treatment dates back to the 1823 Constitution where they appear for the first time their profile. Is it the 1993 Constitution, which incorporates different punitive measures such as suspending the exercise of office, the dismissal of the official and disqualification from public office for up to 10 years.

On the other hand, after an exhaustive review of the jurisprudence, doctrine and legislation confirms the decision of the Constitutional Court in its ruling 006-2003-AI/TC when you consider that article 100 of the Constitution of Peru contains two impeachment procedures of various kinds, with different scopes: the political impeachment (for crimes in the exercise of functions) and the impeachment (for violation of the Constitution), the same that violate the constitutional principle of separation of powers and competent judge. Principle seeks to delimit in this research.

Keywords: (Article 100 of the Constitution, Attorney General, Judiciary, Political Pretrial, Rules of Congress, an indictment, Senior Officials).

INTRODUCCIÓN

La infracción constitucional es el acto u omisión que trastorna el sistema constitucional alterando su normal funcionamiento. El término infracción ha sido usado frecuentemente por las Constituciones peruanas para referirse a los actos realizados por los funcionarios públicos que atentan contra la Constitución, encontrándose esta figura dentro del proceso de acusación constitucional. El problema suscitado es que este tipo de proceso sólo se ha realizado con claros criterios políticos sectarios y no «constitucionales.» En los procesos jurisdiccionales la infracción adquiere otras formas según el tipo de proceso y los bienes constitucionales que se protegen. Así tenemos que se considera infracción, la afectación a los derechos fundamentales de la persona humana, que se manifiesta en la vida real como violación o amenaza de los derechos^{2 3}.

Importante es delimitar el ámbito de la trasgresión. Será de ello que resulte afirmar, si existe infracción constitucional o no, frente a la afectación de un derecho fundamental. Ahora bien, la trasgresión debe de afectar uno o ambos campos específicos:

-
- ² Al respecto véase GILES FERRER, Antonio Arturo, La acusación constitucional y su fundamento en el Perú, Tesis para optar el Grado de Maestro en Ciencias Penales, Lima, 22 Jun 1992, UNMSM; GILES FERRER, Antonio Arturo, El juicio político en el Derecho Comparado, su incidencia en el sistema de gobierno, su contribución en el afianzamiento del Estado Democrático, su tratamiento en la Constitución peruana de 1993 y su funcionamiento en el Perú, Tesis para optar el grado de Doctor en Derecho, Lima, 17 Set 1999, UNMSM; BENDEZU ECHEVARRIA, María Elena, El antejuicio político en el Art. 100 de la Constitución Política del Perú, Tesis para optar el Grado de Doctora en Derecho, Lima, febrero 2012, UNFV; MEZA RODRIGUEZ, Rolando, Hacia un desarrollo conceptual de la infracción constitucional, Tesis para optar el grado de Magíster en Derecho Constitucional, Lima, febrero 2012, UNFV; GARCÍA CHÁVARRI, M. Abraham, Juicio político, antejuicio y acusación constitucional en el sistema de gobierno peruano, En Revista Jurídica Cajamarca http://www.derechoycambiosocial.com/rjc/Revista14/juicio.htm#_ftnref1
- ³ ORÉ CHÁVEZ, Iván, La relación jurídica material constitucional, artículo publicado en la Revista web Derecho & Cambio Social, Bachiller en Derecho. Egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de San Marcos. Premio de I Concurso de Investigación Jurídica de la Convención Nacional de Derecho Constitucional (CONADEC 2003). Primer lugar del Premio de Investigación VII Taller «La Investigación Jurídica: un reto para la Universidad moderna». Facultad de Derecho y Ciencia Política UNMSM en categoría tesisistas (2004) E-mail: berenguer111@hotmail.com

1. La esfera subjetiva del derecho tutelado
2. El ordenamiento jurídico constitucional.

Tenemos entonces dos campos interrelacionados pero distintos entre sí, la esfera privada; y la esfera pública, siendo en nuestra democracia formal, al colocar el ser humano (esfera privada) como el fin supremo del Estado (esfera pública)⁴. Aunque estamos de acuerdo con esta apreciación, no debemos dejar de reconocer que a la larga, el modo de aplicar el control difuso terminara creando más «controversias» que las que se desea solucionar. Para el TC el control difuso se aplica siempre «que la norma a inaplicarse tenga una relación directa, principal e indisoluble con la resolución del caso, es decir, que ella sea relevante en la resolución de la controversia».

¿Qué sucedería si la contravención no afecta la esfera privada pero si es manifiestamente infractora del orden constitucional dentro de un proceso tuitivo de derechos fundamentales?

Hasta donde he podido revisar, del enorme universo de sentencias del fuero constitucional, esto aún no se ha dado de un modo insalvable, la «creación» del principio de razonabilidad aparte de hacer mutar todo el ordenamiento logra evitar se forme una controversia mayor, lo cual no descarta que ello sea factible. En el caso del Hábeas Corpus estos Derechos Fundamentales son los que conforman la libertad individual. Cuando se trata del Proceso de Amparo estos derechos son «todos los que faltan» y el hecho de que exista legitimidad plena y radical en la protección de intereses difusos no significa que esta se haga en calidad de ciudadano, sino como una persona miembro de la sociedad, de acorde a los nuevos derechos de última generación. El caso del Hábeas Data es algo especial, aunque también protege derechos fundamentales; en específico el derecho a la información, también extiende su protección contra todos los demás derechos fundamentales en tanto estos estén relacionados con

⁴ Exp. N° 1257-97-AA/TC «...tratándose de supuestos en los que la acción u omisión lesivos a los derechos constitucionales, de manera cierta, hayan sido aceptados o existan indicios razonables de que éstos hayan sido realizados por quienes aparecen como demandados, su participación en lo que respecta a la carga de la prueba, habrá de reducirse a probar que la acción u omisión practicados no transgreden la esfera subjetiva del derecho invocado, ni el ordenamiento jurídico constitucional, a cuyo amparo realizaron los actos cuestionados».

el suministro de datos e información. Así mientras el uso de la información es un derecho fundamental exigible, también se convierte en determinadas ocasiones en un instrumento para infringir bienes jurídicos identificados con derechos fundamentales.

Los Procesos de Cumplimiento protegen contra infracciones que afecten «el derecho de las personas a exigir el cumplimiento de un deber a la administración pública». Aquí no se trata de un derecho fundamental. Es muy probable que esta sea una de las razones por la cual el Código Procesal Constitucional ha optado por referirse a los «derechos constitucionales» y no a los fundamentales, que son **derechos humanos constitucionalizados**. La intención de englobar a los tradicionales derechos fundamentales y los nuevos reconocidos en el proceso de cumplimiento, habría dado lugar a esta «categoría». La infracción es la inobservancia de las normas infraconstitucionales pero nunca de la Constitución misma. Aquí observamos otra anomalía, en cuanto a la naturaleza de los bienes jurídicos constitucionales. A diferencia de los procesos anteriores aquí no se inobservan disposiciones constitucionales por parte del infractor, es más, si ello sucediera la demanda devendría en improcedente. La naturaleza del derecho que debe invocar el accionante es muy peculiar, el derecho a exigir. Pero este derecho sólo se puede constitucionalizar a través de una interpretación demasiado extensiva del texto constitucional, y así se ha hecho para «salvar el impase».

En cuanto a los procesos de impugnación normativa, llámese Acción Popular y Proceso de Inconstitucionalidad, en estos **la infracción consiste en la emisión de una norma que contraviene a las normas de superior jerarquía**. Podría alegarse que el proceso de **Acción Popular puede versar sólo sobre cuestiones de ilegalidad más no de inconstitucionalidad**, lo cual es una posibilidad entera mente factible y que por ello se cae en la figura de la acción de cumplimiento, pero el hecho es que en esta última la contravención es la inobservancia activa del respeto a la jerarquía normativa consagrada constitucionalmente.

En cuanto a los procesos competenciales, la infracción que se conoce en estos procesos esta basada en la contravención, ya sea activa (positiva) o pasiva (negativa) de los mandatos constitucionales así como los incorporados en las legislaciones orgánicas que obligan a las «entidades» respectivas a cumplirlos.

Aquí el bien jurídico tutelado sería pues de naturaleza constitucional, pues se basa en los propios valores normativos de la constitución y en su desarrollo constitucional directo, que es una ley especial llamada orgánica.

El reconocido jurista y ex congresista **NATALE AMPRIMO PLÁ**⁵, en un interesante artículo, ilustra sobre los diversos aspectos jurídicos que, respecto de la figura de la infracción constitucional, introdujo la Constitución Política de 1993. Así, siguiendo el análisis del jurista Amprimo, el Art. 99 de la Constitución Política del Perú establece que «corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso: al Presidente de la República; a los representantes a Congreso; a los Ministros de Estado; a los Miembros del Tribunal Constitucional; a los Miembros del Consejo Nacional de la Magistratura; a los Vocales de la Corte Suprema, a los Fiscales Supremos; al Defensor del Pueblo y al Contralor General **por infracción de la Constitución y por todo delito** que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado de éstas».

A su vez, el primer párrafo del Art. 100 de la Norma Suprema dispone que «corresponde al Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, **suspender** o no al funcionario acusado o **inhabilitarlo** para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o **destituirlo de su función** sin perjuicio de cualquier otra responsabilidad». A decir de la doctora **BENDEZU ECHEVARRIA**⁶ «la redacción vigente de este artículo es inconstitucional, en la medida que avasalla la autonomía del Ministerio Público y del Poder Judicial, por cuanto vulnera el principio de separación de Poderes consagrado en el Art. 43 de la Constitución. El cumplimiento de la disposición constitucional (3º párrafo del Art. 100 de la Constitución) se hace efectivo mediante oficio dirigido a la Fiscalía de la Nación y no en la Resolución Acusatoria de contenido penal. De ahí que recomienda se reformule el inciso j del Art. 89 del Reglamento del Congreso a fin de establecer que las resoluciones acusatorias contengan expresamente una disposición que precise que los órganos jurisdiccionales actuarán conforme a sus atribuciones e independencia en el ejercicio de sus funciones».

⁵ NATALE AMPRIMO PLÁ: «La infracción constitucional en el ordenamiento jurídico peruano», Artículo publicado en la revista PERÚ TOP LAWYER, Año II, N° 2.

⁶ BENDEZU ECHEVARRIA, María Elena, Op. cit. p. 157.

Artículo vigente del Reglamento del Congreso (Edición Enero 2012)

Art. 89.- Procedimiento de acusación constitucional

- j. El expediente con la acusación constitucional es enviado al Fiscal de la Nación, quien procederá conforme a sus atribuciones y a lo que dispone la Constitución.

Al respecto, el jurista **LANDA ARROYO** sostiene que el antejuicio político por infracción de la Constitución plantea problemas más complejos que los analizados para los delitos de función: «En la base de los inconvenientes que genera el antejuicio político por infracción de la Constitución está el que **las infracciones carecen de una tipificación**. Así, las sanciones que impone el Congreso por esta causal, aunque cueste creerlo, se asemejan al bill of attainder del Parlamento inglés del siglo XV, por el cual el **Parlamento, ante la imposibilidad de probar el delito, creaba el delito, el delincuente y la pena**. En este sentido, el autor **ARMAGNAGUE**, precisa que **‘el impeachment se diferencia del bill of attainder en que este castiga aquellos delitos para los cuales las leyes no han señalado penalidad alguna, que no están tipificados, en tanto que el juicio político es aplicado a una violación de principios ya reconocidos en el derecho’**».

En efecto, esto abre la posibilidad de que determinados funcionarios puedan ser encausados por **infracción de la Constitución, aún cuando sabemos que la misma no tiene desarrollo constitucional, legal ni reglamentario, afectando así el principio de legalidad**. Más aún, en reciente sentencia del Tribunal Constitucional se ha precisado que infracción constitucional es **‘toda falta política en que incurren los funcionarios que componen la estructura orgánica prevista en la Carta Política, cuando compromete peligrosamente el adecuado desenvolvimiento del aparato’**. En estos casos, la razón del despojo del caso no tiene origen en la comisión de un delito sino en la comisión de faltas que aminoran, en grado sumo, la confianza depositada en el funcionario, la que debe ir indefectiblemente ligada al cargo que ostenta. Por ello, no coincido con quienes afirman que la infracción de la Constitución no tiene por qué estar necesariamente catalogada como delito o ilícito penal y no ser susceptible de merecer una sanción impuesta por el órgano jurisdiccional. Con ello se deja un amplio margen de interpretación política para procesar o no a una alta autoridad sin la garantía del debido proceso, ya que todo ejercicio de la potestad sancionadora del Estado debe estar premunido del principio de legalidad, según

el cual **no hay sanción ni infracción sin ley previa**; de conformidad con lo dispuesto en el Art. 2.24.d de la Constitución de 1993".

Como se aprecia, son diversos los aspectos jurídicos controvertidos en la figura de la infracción constitucional que introdujo la Carta Política de 1993. En la práctica, en un inicio se generó una aplicación cuestionada de la figura por parte del Congreso de la República, siendo el caso significativo de su uso arbitrario el que se presentó 1997, cuando se produjo la destitución de tres magistrados del Tribunal Constitucional, quienes recurrieron a la justicia supranacional, habiendo obtenido una sentencia favorable de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que declaró que el Estado peruano violó, entre otros, el derecho de los afectados a las garantías judiciales consagradas en el Art. 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, lo que motivó que el Congreso de la República, en los inicios del proceso de transición democrática, dispusiera su reincorporación como magistrados del Tribunal Constitucional.

Por otro lado, como lo refiere el jurista **EGUIGUREN PRAELI**, «Los graves casos de corrupción y abuso del poder perpetrados durante el régimen autoritario del Presidente Fujimori, hicieron notoria la necesidad de revisar la regulación de los principales instrumentos de fiscalización, investigación y eventual sanción política con que cuenta el Congreso, a fin de optimizar su eficacia y de adecuarlos a un Estado de Derecho». De esta forma, el propio Congreso de la República, en el trámite de sus procesos de investigación y acusación constitucional, ha ido moldeando la figura de la infracción constitucional, coincidentemente con los pronunciamientos que sobre dicha materia ha emitido el Tribunal Constitucional. Así, por ejemplo, en el caso de la **Acusación Constitucional N° 226/2003**, presentada contra el ex ministro de Economía y Finanzas, señor **Pedro Pablo Kuczynski Godard**, el dictamen en mayoría de la Sub-Comisión Investigadora, fue aprobado por la Comisión Permanente del Congreso de la República en su sesión del 10 Set 2003 por 16 votos a favor y dos en contra, lo que ha constituido un precedente parlamentario importante. En el se precisa que «... la aplicación de **la infracción a la Constitución que existe en el Perú como institución nueva, está siendo construida en la práctica sin una ley específica que la regule**, lo que invita a que sus sanciones se apliquen con el mayor rigor y ponderación, pues de otro modo se estaría afectando el debido proceso, el respeto a la Constitución y la credibilidad de las instituciones parlamentarias que deben ser preservadas».

A su turno, el Tribunal Constitucional, en la STC N° 3760-2004-AA/TC del 18 Feb 2005, Fj. 28, respecto a los efectos jurídicos vinculantes de las sanciones políticas para todos los poderes y organismos públicos, precisó:

«24. En tal sentido, la facultad de imponer **sanciones políticas** por parte del Congreso es una facultad privativa y discrecional de él; pero, tal discrecionalidad es posible sólo dentro de los límites que se derivan de la propia Constitución y del principio de razonabilidad y proporcionalidad.

25. De ahí que, como ningún poder constituido está por encima del poder constituyente que se expresa jurídicamente en la Constitución, **sea posible el control jurisdiccional de los actos que realiza el Parlamento** para imponer sanciones, cuando de ellos devenga una afectación al debido proceso parlamentario y la violación de los derechos fundamentales».

De ahí que en tanto no exista una ley de desarrollo constitucional que regule la figura jurídica de la infracción constitucional, específicamente en lo **referido a la tipicidad del hecho punible y su sanción**, en principio no debería aplicarse sanción alguna, pero de aplicarse debe hacerse con el mayor rigor y ponderación, respetando los principios de proporcionalidad y razonabilidad, así como los derechos que conforman el debido proceso y los demás derechos fundamentales.

A decir del juez **LIZANA BOBADILLA**⁷ la acusación constitucional o antejuicio político es una prerrogativa funcional de la que gozan determinados funcionarios, con el propósito de que no puedan ser procesados ante la judicatura penal por los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, sin que medie un procedimiento con las debidas garantías procesales ante el Congreso de la República y la consecuente acusación del propio Poder Legislativo. En virtud de lo enunciado en el Art. 99 de la Constitución, **los funcionarios citados tienen el derecho de no ser procesados penalmente por la jurisdicción ordinaria, si no han sido sometidos previamente a un procedimiento político jurisdiccional, debidamente regulado, ante el Congreso de la República**, en el cual el cuerpo legislativo debe haber determinado la verosimilitud de los hechos que son materia de acusación, así como su subsunción en un (os) tipo(s) penal (es) de orden funcional, previa e inequívocamente establecido (s) en la ley.

⁷ Juez Superior (P).

Al respecto, el Tribunal Constitucional en la STC N° 0006-2003-AI/TC, al referirse a esta institución precisó que (...) «en el antejuicio sólo caben formularse acusaciones por las supuestas responsabilidades jurídico-penales (y no políticas) de los funcionarios estatales citados en el Art. 99 de la Constitución, ante los supuestos delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones. Una vez que el Parlamento ha sometido a investigación la denuncia (que puede provenir de su propio seno) y ha determinado la existencia de suficientes elementos de juicio que, desde su perspectiva, configuran la comisión de un delito en el ejercicio de las funciones, por lo que actúa como entidad acusadora, dejando sin efecto la prerrogativa funcional del dignatario, suspendiéndolo en el ejercicio de sus funciones, y poniéndolo a disposición de la jurisdicción penal.»

El procedimiento de acusación constitucional, se encuentra regulado en el Art. 89 del Reglamento del Congreso, estableciendo que «[...] mediante el procedimiento de acusación constitucional se realiza el antejuicio político, al que tienen derecho los altos funcionarios del Estado. El reconocimiento de estas prerrogativas a nivel constitucional radica en la necesidad de garantizar la libertad e independencia funcional del Congreso. De ahí su carácter de prerrogativas irrenunciables, toda vez que no son otorgadas a título personal sino en resguardo de las funciones públicas que les corresponde desarrollar a los congresistas. Por ello, conforme lo precisa el constitucionalista **ENRIQUE BERNALES BALLESTEROS** esta institución tiene doble objetivo:

- 1) Garantizar el respeto y cumplimiento de la Constitución y de las leyes.
- 2) Otorgar al Parlamento la posibilidad de control efectivo de los actos de altos funcionarios, para evitar que la corrupción, el abuso de autoridad o las violaciones de la legalidad constitucional queden impunes. Sin embargo queda un vacío legislativo en el texto constitucional y el reglamento del congreso al haberse omitido determinar **¿Qué hechos, actos, conductas u omisiones constituyen infracción a la constitución?** y en concordancia con el principio constitucional que nadie puede ser sancionado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté calificado por ley de manera expresa e inequívoca como infracción punible, ni sancionado con pena no prevista en la ley (principio de legalidad).

En tal sentido y ante dicho vacío es el propio Congreso de la República, en el trámite de sus procesos de investigación y acusación constitucional, quien

ha ido interpretando la **figura de la infracción constitucional**; de igual manera ocurre con los pronunciamientos que sobre dicha materia ha emitido el Tribunal Constitucional. Consecuentemente, en tanto no exista una ley de desarrollo constitucional que regule la figura jurídica de la infracción constitucional, específicamente en lo referido a la tipicidad del hecho punible y su sanción, se debe aplicar esta con el mayor rigor y ponderación, respetando los principios de proporcionalidad y razonabilidad, debido proceso y demás derechos fundamentales.

Refería el doctor **VALENTIN PANIAGUA CORAZAO** ⁸ «que los diversos procesos constitucionales instaurados a partir de 1990 (como el seguido contra Alan García) se frustraron parcial o totalmente por inconducta funcional de los funcionarios del Ministerio Público y de la Corte Suprema. Tales hechos indujeron a modificar la norma constitucional que regulaba el antejuicio, es así que la Constitución de 1993 desnaturalizó tal institución, por lo que la mayoría del Congreso y Tribunales peruanos pretenden que el antejuicio sea convertido en una especie de juicio político, lo cual riñe con las instituciones existentes con ese nombre en el Derecho Comparado y que resulta ajena a nuestra Constitución histórica. La institución del antejuicio peruano y juicio político creados por la Carta de 1993 no tiene analogías con el **impeachment norteamericano**, pues difiere de él en cuanto al objetivo que persigue por los actos materia del proceso y por la naturaleza y efectos de la resolución que le pone fin. El impeachment es una institución que las Asambleas de las colonias habían utilizado contra sus gobernantes, la que luego pasó a las Constituciones Estaduales y de ahí a la Constitución Federal de los Estados Unidos que la consagró bajo la denominación de «**juicio de residencia**» en el Art. I, sección 3, numeral 6 y también como «**juicio de responsabilidad oficial**» en el Art. III, sección 2 numeral 3, por oposición a los juicios criminales. Los tratadistas argentinos y brasileños suelen llamarle usualmente «juicio político».

El impeachment es una institución de inequívoca y exclusiva índole política⁹. Sustanciado ante un órgano de carácter político, con propósitos y fines

⁸ PANIAGUA CORAZAO, Valentín, «La justiciabilidad de los actos político-jurisdiccionales del Congreso, página web.

⁹ Así quedó definitivamente establecido en los dos primeros impeachment sustanciados en los Estados Unidos. En el proceso de Blount en 1797 se arribó a la conclusión que el impeachment

políticos. El antejuicio fue incorporado en nuestro sistema político en la Constitución de 1823 pero adquirió sus rasgos sustantivos en la Carta de 1828 y luego de una prolongada evolución se consolidó en la Carta de 1979. Lamentablemente, se ha desdibujado en alguna medida en la Constitución de 1993. Sin embargo, no tanto como para justificar la pretensión de algunos que creen que ha dado nacimiento a una especie de juicio político incompatible con sus normas, este resulta ajeno a nuestra tradición constitucional¹⁰.

Subsisten en efecto, los rasgos esenciales de la institución:

- (i) Las causas o motivos de acusación son las mismas que consagró por primera vez la Carta de 1828. Consiguientemente, el antejuicio sigue siendo un procedimiento político-jurisdiccional, destinado a hacer efectiva la responsabilidad jurídica y no política de los altos funcionarios del Estado, por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones o por infracción a la Constitución.
- (i) Persigue el Congreso, como gran jurado de la Nación, establezca el carácter y la verosimilitud de los hechos imputados, es decir, que califiquen la intención política o no, de la denuncia constitucional para impedir así las acusaciones maliciosas o destinadas a herir la autoridad, la respetabilidad o la dignidad del funcionario y no a perseguir la sanción de conductas legalmente punibles.
- (ii) Tiene por objeto, levantar la inmunidad o la prerrogativa funcional del alto dignatario (exención del proceso y de arresto) para que los órganos jurisdiccionales (ordinarios) procesen y juzguen su conducta así como suspenderle en el ejercicio de sus funciones para impedir que el presunto responsable se siente en el banquillo de los acusados, o que use la autoridad que ostenta para perturbar el libre y autónomo ejercicio de la función jurisdiccional.

es un proceso instaurado en defensa y resguardo de la autoridad y de la función pública, es decir, en defensa del Estado. Es por ello una institución de naturaleza política. En el caso de Samuel Chase (1805) se descartó para siempre la idea que el Senado sea un Tribunal o que la Cámara de Representantes ejercite funciones jurisdiccionales al acusar ante el Senado.

¹⁰ PANIAGUA CORAZAO, Valentín, ¿Acusación constitucional, antejuicio o juicio político? En la Constitución de 1993. *Lecturas y Comentarios II*, Serie Lecturas sobre temas constitucionales, N° 11, Comisión Andina de Juristas (1995); *Acusación constitucional en El Defensor del Pueblo*, Revista del Ministerio Público, Lima, 1987, pp. 125 a 140.

Desde 1868, **no cabe la acusación constitucional por infracción constitucional no tipificada**. La ley de acusación constitucional del 15 Jun 1834 que reguló por primera vez el procedimiento de acusación constitucional distinguiendo los **delitos** de las **infracciones constitucionales** tipificó algunas de ellas imponiendo severas penas. Su rigor la hizo ilusoria por lo que **fue derogada por la ley de responsabilidad de los funcionarios públicos** del 28 Set 1868 que reguló minuciosamente el procedimiento parlamentario de denuncia, acusación y declaración de haber lugar a formación de causa. De ahí que desde 1868 **sólo cabe el procesamiento de los altos funcionarios por delitos de función** ya que el Reglamento de 1995 tampoco hace referencia a las infracciones constitucionales.

La Constitución de 1993 con el Art. 100, 1º párrafo ha creado una confusión. En el pasado las Constituciones establecían que el Congreso sólo debía declarar haber lugar o no a la formación de causa, sin prejuzgar ni juzgar la conducta del encausado. Ahora, el Pleno del Congreso puede imponer como penas la suspensión, destitución o inhabilitación del alto funcionario hasta por 10 años, sin perjuicio de cualquier otra responsabilidad. **A juicio de algunos, tal norma ha creado una especie de «juicio político» que permitiría procesar por las infracciones constitucionales no tipificadas.** En otras palabras, ello haría posible que el Congreso formule acusaciones sin contenido penal y expida sentencias no justiciables por la Corte Suprema. En el fondo lo que se intenta es legitimar que el Congreso por sí y ante sí, sin sujeción a norma alguna que determine:

- (i) Qué actos son infracciones constitucionales punibles sin ley previa que las tipifique, ni genérica ni específicamente.
- (i) Imponer, discrecionalmente, las penas de separación, destitución o inhabilitación
- (ii) Denunciar, acusar y penar las infracciones constitucionales por procedimiento, determinado también de modo arbitrario, ya que ni la Constitución ni el Reglamento del Congreso lo han hecho.
- (iii) Imponer tales penas sin previa declaración de haber lugar a formación de causa, a fin de impedir su revisión jurisdiccional.

La Constitución de 1993 como la de 1979 consagraron el principio según el cual nadie puede ser procesado ni penado por acto no tipificado y sancionado expresa y previamente por la ley como infracción punible; sin embargo, contra-

riamente al principio consagrado el Congreso destituyó a Magistrados del Tribunal Constitucional con el fundamento de que existen infracciones constitucionales no tipificadas penalmente, lo que lejos de impedirles, habilita al Congreso para imponer cualesquiera de las penas previstas en el Art. 100 de la Constitución y para arbitrar incluso el procedimiento respectivo¹¹. El Reglamento del Congreso no sólo no comprende, sino que excluye inequívocamente la posibilidad de acusación por infracciones de la Constitución. Ha sido enfático para descartarlas tanto al regular el procedimiento de las Comisiones de investigación (Art. 88) como el del antejuicio político (Art. 89). La explicación está en que el rigor con que la ley de acusación constitucional de 1834 tipificó y sancionó las infracciones constitucionales determinando que la vigente ley de responsabilidad de los funcionarios públicos excluyera las infracciones como causal de denuncia y acusación constitucional.

La prueba de que las infracciones constitucionales no eran punibles mediante el pretendido juicio, es que recién con la modificatoria del Reglamento del Congreso el 26 Mar 1998 se hacen dos innovaciones:

- 1) El nuevo texto que contiene 10 incisos del Art. 89 que obligan a la Subcomisión Permanente a instruir un verdadero sumario y a permitir a los denunciados actuar prueba y ejercer su defensa con amplitud.
- 2) Introduce por primera vez en un Reglamento del Congreso, los términos «infracción de la Constitución» como causa o motivo de acusación.

Pero no regula ningún procedimiento especial para su tramitación ni ha introducido el juicio político como alternativa del antejuicio político con un procedimiento distinto. La Constitución permite al Congreso acusar por dos causales específicas:

- a) Por delitos cometidos en el ejercicio de función
- b) Por infracciones constitucionales.

Sin embargo, el Reglamento del Congreso sólo regula el procedimiento para la denuncia, evaluación y acusación por delitos de función (Art. 88 inc. G) y j) y Art. 89 inc. C), párrafo 3°. Entonces, si el Reglamento sólo ha previsto los

¹¹ CHIRINOS SOTO, Enrique y Francisco, Constitución de 1993. Lectura y Comentario. Ed. Newman SA, Lima, 1994, p. 169.

delitos de función como causa de denuncia constitucional, es obvio que toda acusación deba referirse únicamente a ellos, razón por la que **el antejuicio concluye o en el archivo o con una declaración de haber lugar a formación de causa**, es decir, de un proceso penal que se tramita en la Corte Suprema, más no puede concluir con una acusación por infracción constitucional, ni con una sanción de suspensión, destitución o inhabilitación, sin que haya declarado previamente haber lugar a formación de causa. Como la ley vigente no permite procesar a los altos funcionarios por infracciones constitucionales, no cabría tampoco acusar constitucionalmente por tal causa, ya que no es justiciable ante ningún tribunal

Expresaba el doctor **JORGE SANTISTEVAN DE NORIEGA**,¹² que «en el marco de las normas relacionadas con el Poder Legislativo, los Arts. 99 y 100 de la Carta Magna establecen las atribuciones y el procedimiento parlamentario para hacer responsables a los más altos funcionarios del Estado por infracciones contra la Constitución en las que se encuentren inmersos y/o por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones. Todo ello tiene su origen en el juicio político, heredero del impeachment anglosajón destinado a separar del cargo a los funcionarios que (por violar la Constitución) atentan contra la confianza pública depositada en ellos. Sin embargo, según la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional (como veremos más adelante) al impeachment se le ha incorporado el antejuicio político, destinado a convertirse en la antesala parlamentaria que, previa acusación del Congreso, habilita a la Corte Suprema a que proceda a juzgar la responsabilidad penal de quienes hubiesen cometido delitos en el marco de sus funciones.

La Constitución regula distintas situaciones relacionadas con las responsabilidades políticas y/o penales de los altos funcionarios del Estado que es necesario tener en cuenta para centrar debidamente el análisis exegético de los Arts. 99 y 100. Es indispensable distinguir entre ellas las siguientes:

- (i) La acusación contra el Presidente de la República –que se encuentra rigurosamente reglada en el Art. 117– que procede únicamente por el

¹² SANTISTEVAN DE NORIEGA, Jorge, En Gaceta Constitucional N° 52, Sec. Doctrina constitucional, <http://www.gacetaconstitucional.com.pe/sumario-cons/docsum/GC%2052%20Jorge%20SANTISTEVAN%20DE%20NORIEGA.pdf>

delito de traición a la patria y/o como consecuencia de actos que impidan la celebración de elecciones o la reunión y funcionamiento de los órganos electorales. Esta, de ser fundada, da lugar a su destitución de conformidad con el inciso 5 del Art. 113 de la Constitución.

- (ii) La declaración de permanente incapacidad moral del Presidente de la República efectuada por el Congreso al amparo del inciso 2 del mismo artículo, como resultado de la cual la Presidencia de la República vaca.
- (iii) La acusación por infracción a la Constitución contra los otros altos funcionarios nombrados en el artículo 99 de la Carta, con excepción del Presidente.

Esto último obliga a hacer las siguientes precisiones. Tal denuncia puede sustentarse en:

- (a) Infracciones a la Constitución (conocidas doctrinariamente como faltas políticas) sin estar asociada a ilícitos penales, que pueden generar sanciones políticas como la suspensión, destitución e inhabilitación para el ejercicio de cargo público;
- (b) Haber cometido delito en el ejercicio de sus funciones, lo que da lugar a un juicio penal en el que se aplican las penas establecidas en el Código;
- (c) Haber incurrido en infracción a la Constitución asociada con ilícitos penales o viceversa, lo que puede dar lugar a sanciones políticas y sanciones penales por la misma causa;
- (d) Solamente para el caso de los congresistas, magistrados del Tribunal Constitucional o Defensor del Pueblo, haber cometido delito común, lo que da inicio al levantamiento del fuero para habilitar la intervención del Poder Judicial.

Los Arts. 99 y 100 se aplican solamente en las situaciones anteriores descritas en (iii), (a), (b) y (c), puesto que la situación (d) da lugar al levantamiento de la inmunidad previsto en el Art. 93 de la Carta, cuyo procedimiento es desarrollado por el Art. 16 del reglamento del Congreso¹³.

¹³ Vide STC Exp. N° 00006-2003-AI/TC del 01/12/2003, con relación a la acción de inconstitucionalidad interpuesta por 65 congresistas de la República contra el inciso j) del artículo 89 del Reglamento del Congreso, considerandos 5 y 6. En ellos, el Tribunal señala que, si bien todos los funcionarios que gozan del privilegio de la inmunidad están igualmente

En los otros casos de acusaciones contra los altos funcionarios rige, además de las normas constitucionales, el Art. 89 del Reglamento del Congreso.

1.- LA RESPONSABILIDAD DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

Vale aclarar en este punto que los actos de los Altos Funcionarios pueden revestir responsabilidad no solo individual, sino, colectiva como señala el Art. 128 de la Constitución vigente, para el caso de los Ministros de Estado¹⁴. De un supuesto de acusación constitucional se puede derivar responsabilidad de diferente índole, a saber: administrativa, civil o penal, según las circunstancias. En caso de aplicar el procedimiento del Antejuiicio político debemos esperar de primera intención que de estos hechos en cuestión se deriven consecuencias penales principalmente, porque de no ser así, estaríamos fuera del supuesto de aplicación de la figura del antejuiicio, debido a que el supuesto sine quanon de aplicación de éste procedimiento, ciñéndonos a la redacción del Art. 100 de la Constitución vigente, es que el funcionario a quien se le imputa responsabilidad haya incurrido, precisamente, en actos u omisiones que califiquen como delitos y que estos hayan sido realizados en el ejercicio de sus funciones, por lo tanto, la principal consecuencia o cadena de consecuencias a las que debemos prestar atención son las que cuentan con carácter penal. Descartamos las políticas porque de ellas se ocupa sin mayor duda el juicio político.

Ahora, como bien señalan **CARO JOHN** y **HUAMÁN CASTELARES**¹⁵ «...los delitos en el ejercicio de la función pública no responden a una clasificación basada en requisitos específicos de autor, sino que esta tiene

protegidos por el antejuiicio, no todos los que tienen la prerrogativa del antejuiicio gozan de inmunidad (esta se extiende únicamente a los miembros del Congreso y a quienes reciben su mandato por elección del Legislativo como el Defensor del Pueblo y los magistrados del Tribunal Constitucional).

¹⁴ Sobre este tema un artículo muy apropiado y didáctico el de GARCÍA BELAUNDE, Domingo, ¿Ministros irresponsables?, En: Diálogo con la Jurisprudencia de Gaceta Jurídica, N° 56 (mayo 2003).

¹⁵ CARO JOHN, José y HUAMÁN CASTELARES, Daniel, «¿Delito de función o Delito en ejercicio de función?», En Rev. Jus Constitucional, Año 1, N° 1, Lima, 2008, p.164.

una razón de ser que el autor (necesariamente un alto dignatario) cometa un delito haciendo mal uso de la alta función pública que desempeña. Sobre la base de estas consideraciones podemos sostener que es perfectamente posible la realización de delitos comunes ejerciendo la función pública. El parámetro para determinarsi estamos o no ante un delito en el ejercicio de la función pública es precisar el rol del alto dignatario, el cual se debe analizar desde una óptica normativa, la misma que tiene como su base la Constitución Política. Por lo mismo, si un delito es cometido por el alto funcionario estaba de sus esfera de competencias, entonces no interesará si éste es un delito común o un delito especial, sino que será un delito en el ejercicio de la función pública, teniendo como prerrogativa el antejuicio político», por lo tanto, es perfectamente aceptable que en un caso concreto de delitos cometidos por funcionarios públicos en el ejercicio de su función encontremos cualquier tipo de delito sin esperar que ellos sólo se circunscriban a tipos penales ubicados en el Capítulo II, Título XVIII del Código Penal¹⁶.

A decir del doctor **JORGE SANTISTEVAN DE NORIEGA**¹⁷, los Arts. 99 y 100 de la Constitución constituyen una sola unidad, que debe ser analizada en concordancia con el Art. 39 de la Constitución, referido a la función pública. Este comienza por dejar claramente establecido que todos los trabajadores y funcionarios públicos están al servicio de la Nación, como el Art. 93 lo repite para los representantes al Congreso de la República. Ocurre, sin embargo, que (sobre la base de la jerarquía que señala este mismo artículo constitucional) las responsabilidades de los funcionarios del Estado no son equivalentes. A los de mayor jerarquía, con el Presidente de la República a la cabeza, se les exige más y se les trata por ello de una manera diferente en el ámbito de los Arts. 99 y 100 que se comenta. Desde una cierta perspectiva, estos artículos pueden ser vistos como mecanismos procedimentales para hacer valer prerrogativas como la inmunidad y el derecho al antejuicio.

¹⁶ Título XVIII «Delitos contra la Administración Pública», Capítulo II «Delitos cometidos por funcionarios públicos» del Código Penal.

¹⁷ SANTISTEVAN DE NORIEGA, Jorge, En Gaceta Constitucional N° 52, Sec. Doctrina constitucional, http://www.gacetaconstitucional.com.pe/sumario-cons/doc_sum/GC%2052%20Jorge%20SANTISTEVAN%20DE%20NORIEGA.pdf

Sin embargo, también se les debe ver como una institución constitucional destinada a exigir las mayores responsabilidades que les corresponde a los altos funcionarios frente a la Nación. Como explica **GARCÍA CHÁVARRI**,¹⁸ «se puede estimar que la finalidad del modelo de acusación constitucional peruano ya no es solamente el permitir el procesamiento de los altos funcionarios por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos (antejuicio), sino también el sancionar o reprimir con la destitución y/o la inhabilitación política conductas contrarias a la dignidad de su cargo (juicio político o impeachment) y hacer efectiva, de ese modo, su responsabilidad política o constitucional a consideración del Congreso» En todo caso, como señala **GARCÍA BELAUNDE**,¹⁹ ambos artículos conforman una muestra de que la Constitución rompe el principio del juez natural y altera el principio de igualdad ante la ley.

Respecto a la responsabilidad civil, es importante tener en cuenta lo dispuesto por artículo 238 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. En este artículo se regula el derecho de los administrados a ser indemnizados por las entidades de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos cuando el perjuicio es consecuencia del mal funcionamiento de la Administración. En este sentido, si bien es cierto que el acto administrativo emitido por un ministro que cause un daño a un administrado deberá ser indemnizado por el ministerio al que pertenece, se admite la posibilidad de que la Administración luego repita contra la autoridad correspondiente. Como bien señala Morón Urbina, «toda sujeción a una autoridad, ejercicio de potestad sancionadora o restricción del ejercicio de prestación de servicios para quien no está autorizado, implican limitaciones y, acaso, perjuicios a los administrados que se ubican sujetos a estas potestades públicas»²⁰. Esta responsabilidad patrimonial administrativa se caracteriza por exigir responsabilidad directa, extracontractual, objetiva y de determinación judicial²¹. Adicionalmente, **VIGNOLIO**

¹⁸ **GARCÍA CHÁVARRI**, Abraham. Acusación constitucional, juicio político y antejuicio. Desarrollo teórico y tratamiento jurisprudencial. Cuaderno de Trabajo 9, Departamento Académico de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2008, p. 21.

¹⁹ **GARCÍA BELAUNDE**, Domingo. «¿Antejuicio, acusación constitucional, juicio político?». En Revista Jurídica del Perú. Año LIV, N° 55, Trujillo, 2004, pp. 79-88.

²⁰ **MORÓN URBINA**, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Séptima edición, Gaceta Jurídica, Lima, 2008, p. 696.

²¹ Ídem.

CUEVA señala que «este régimen es una verdadera respuesta frente a las carencias que plantea la responsabilidad civil (o aquiliana) por daños, construido sobre la base de la culpa o negligencia del causante, pues esta última resulta desequilibrada para atender las afectaciones patrimoniales causadas por las actividades propias de la Administración Pública»²².

2.- ALCANCES DE LA INFRACCIÓN A LA CONSTITUCIÓN Y SU APEGO AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

La mayor polémica en torno a la institución de la infracción constitucional ha recaído en los alcances que ella tiene en relación con las conductas que en concreto pueden dar lugar a tal acusación. Desde posiciones discrepantes han participado activamente **PANIAGUA CORAZAO**²³ haciendo enérgica advertencia al carácter abierto e indefinido de la institución como fundamento de su posible aplicación abusiva; y, en el otro extremo, **EGUIGUREN PRAELI**,²⁴ admitiendo que en realidad todos y cada uno de los artículos constitucionales podrían constituir el catálogo de posibles contravenciones susceptibles de acusación por infracción a la Constitución²⁵.

²² VIGNOLO CUEVA, Orlando, «La crisis de la responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas». En *La Ley de Procedimiento Administrativo General. Diez años después*. Palestra, Lima, 2011, pp. 382 y 383.

²³ PANIAGUA CORAZAO, Valentín. «El sistema político en la Constitución de 1993». En *Dereito. Revista Jurídica de la Universidad de Santiago de Compostela. Volumen IV, N° 2*, 1995, p. 18, y «Acusación inconstitucional». En *Gaceta Jurídica. Legislación, doctrina, jurisprudencia y actualidad jurídica*. Tomo 45, Gaceta Jurídica, Lima, agosto de 1997, p. 53-A y ss., en particular las pp. 69-A a 72-A.

²⁴ EGUIGUREN PRAELI, Francisco. «La infracción constitucional como límite a la inviolabilidad por votos u opiniones de los parlamentarios». En *Estudios constitucionales*. Ara, Lima, 2002, p. 454.

²⁵ BERNALES BALLESTEROS, Enrique, (Ob. cit., pp. 465-467) se pronuncia favorablemente a la tipificación de conductas previas a la aplicación de sanciones por infracción a la Constitución en congruencia con el principio de legalidad consagrado en el artículo 2, inciso 24-d de la Constitución: «Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley».

En este contexto, la falta de tipicidad de las conductas susceptibles de ser reputadas como infracción a la Constitución fue clamorosa en el caso de la abusiva destitución de los tres magistrados del Tribunal Constitucional a que se ha hecho referencia y que dio lugar a la sentencia de la Corte Interamericana del 31 Ene 2001. En los considerandos de la sentencia internacional queda clara la situación que se presentó en aquella oportunidad en que los magistrados fueron inicialmente acusados de «usurpación» de las funciones que correspondían al pleno de dicho Colegiado Constitucional (lo que constituiría más bien un delito y no una infracción)²⁶. Finalmente, no fue demostrado ante la Corte cuáles fueron las conductas violatorias a la Norma Fundamental en las que pudieron haber incurrido los magistrados, pues la naturaleza arbitraria de la medida quedó evidenciada, entre otros, por la falta de tipicidad que hasta hoy subsiste.

Sin embargo, a pesar de la importancia del tema, la sentencia del Tribunal Constitucional del 01 Dic 2003 no ha abordado ni resuelto el problema de la adecuación de esta institución polémica al principio de legalidad, de conformidad con lo prescrito por el literal d) del numeral 24) del Art. 2 de la Constitución, al que debe quedar sometido toda actividad sancionadora del Estado, incluyendo la parlamentaria²⁷. Tampoco se ha procedido en el Perú a distinguir entre la acusación por infracción a la Constitución de autoridades cuyo mandato emana de elección popular (el Presidente de la República o los representantes al Congreso), del voto mayoritario del Congreso (los magistrados del Tribunal Constitucional o el Defensor del Pueblo) o se asienta en ratificación parlamentaria (el Contralor General de la República), de aquellos cuyo nombramiento proviene

²⁶ Resultan especialmente ilustrativos los peritajes realizados por los doctores Jorge Avendaño Valdez y Mario Pasco Cosmópolis que se insertan bajo el acápite «Prueba Pericial» de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 31 Ene 2001, en los que este tema queda especialmente destacado. En el mismo sentido abona la opinión técnica aportada a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por el doctor Enrique Bernalles Ballesteros a que se hace referencia en el considerando 50 de la misma sentencia internacional.

²⁷ Vide REY CANTOR, Ernesto. «Principio de legalidad y derechos humanos. Análisis desde la perspectiva del Derecho Constitucional Procesal». En VEGA CORZO, Juan y CORSO SOSA, Edgar. Instrumentos de tutela y justicia constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México D. F., 2002, pp. 529-582.

de órganos especializados (como los vocales de la Corte Suprema o los fiscales supremos) o emana de expresiones corporativas de la sociedad civil (como los integrantes del Consejo Nacional de la Magistratura), sin que en ninguno de los casos se precise la tipificación de conductas que dan lugar a la infracción ni los márgenes de diferenciación entre los actos infractorios o aquellos que pueden caber dentro de criterios de interpretación u opinión²⁸.

A este respecto, el jurista LANDA²⁹ ensaya una primera propuesta de los supuestos que pueden dar lugar a dicha violación (infracción leve, intermedia y grave) del marco principista bajo el cual la aplicación de sanciones políticas pueda responder a los principios de razonabilidad, racionalidad y proporcionalidad. Abre además este autor la posibilidad de que se admita (a título de declaración o advertencia previa) una amonestación pública emitida por una instancia competente del Congreso antes de la aplicación de alguna de las sanciones previstas en el Art. 100 de la Constitución.

²⁸ Si bien es cierto que el impeachment no se encuentra rigurosamente reglamentado, hay en el constitucionalismo latinoamericano la oportunidad de estudiar el proceso constitucional de pérdida de la investidura que en Colombia se aplica a los congresistas. Si bien este proceso tiene la peculiaridad de que está en manos del Consejo de Estado y no del Parlamento como ocurre con nuestra institución de la infracción a la Constitución, se sustenta dicha pérdida en estipulaciones precisas contenidas en los artículos 119 y 183 de la Constitución colombiana que incluyen hechos o conductas tales como inhabilidades, incompatibilidades, conflicto de interés, inasistencia a sesiones especiales en las que se voten reformas a la Constitución, demora o reticencia a asumir el cargo en los plazos establecidos, indebido destino a dineros públicos, tráfico de influencias e inducir al aporte de dinero para los partidos o movimientos políticos. Vide SIERRA PORTO, Antonio. «El proceso constitucional de Pérdida de la investidura de los congresistas en Colombia». En: MORA-DONATTO, Cecilia (coordinadora). Relaciones entre los Gobiernos y el Congreso. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México D. F., 2002, pp. 559-580. En todo caso, la discusión que se ha planteado en el Perú al momento de redactar el presente artículo entorno a la posible acusación por infracción constitucional a vocales de la Sala Penal Transitoria de la Corte Suprema de la República por el sentido de su voto –más allá de la opinión que se tenga sobre la interpretación de la retroactividad penal en relación al reconocimiento de beneficios penitenciarios– exige que se preestablezca supuestos típicos de infracción que eviten confusiones con decisiones en materia opinable como las que toman los magistrados constitucionales, jueces, fiscales, Defensor del Pueblo u otros.

²⁹ LANDA, César, «Antejuicio político». En *Diálogo con la Jurisprudencia*. Tomo 54, Gaceta Jurídica, Lima, enero, 2004.

Constituye, sin embargo, una tarea inmediata del Congreso el abocarse a elaborar las normas del caso para garantizar el apego de la institución de la infracción constitucional y su aplicación concreta al principio constitucional de legalidad³⁰. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha opinado sobre los alcances de la institución en relación con las personas a las que considera susceptibles de ser acusadas por ello³¹. Ha contribuido el Colegiado Constitucional con mencionar la necesidad de que a la lista de altos funcionarios contenida en el Art. 99 de la Carta (que incluye al Presidente de la República, los representantes al Congreso, ministros de Estado, magistrados del Tribunal Constitucional, vocales de la Corte Suprema, fiscales supremos, miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, Defensor del Pueblo y Contralor General de la República) debe añadirse (vía reforma constitucional) a los integrantes del Jurado Nacional de Elecciones, el jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Cabe recordar que se trata de un listado que incluye algunos de los nuevos órganos constitucionalmente autónomos que fueron creados con la Constitución de 1993. Sin embargo, a diferencia de lo dispuesto en la Carta de 1979, el listado es taxativo y no se admite la posibilidad de extenderlo a otros funcionarios por la vía legal³².

Sobre los sujetos sometidos a la acusación constitucional, estamos de acuerdo con la posición del Tribunal Constitucional, puesto que como bien señala **GARCÍA CHÁVARRI**, la inclusión de algunas autoridades y otras no en

³⁰ Vide el Informe en mayoría de la Subcomisión Investigadora de la Acusación Constitucional N° 226/2003 contra el ex ministro de Estado en la cartera de Economía, doctor Pedro Pablo Kuczynski Godard, por infracción constitucional y comisión de delitos de función, suscrito por los señores congresistas Adolfo Latorre López y Manuel Merino Lama, cuyas conclusiones fueron aprobadas por la Comisión Permanente del Congreso de la República en sesión del 10/09/2003, sin debate, por 16 votos a favor y 2 en contra, sin que se hubiese admitido la reconsideración solicitada. En dicho Informe se concluye que el ministro acusado no ha cometido ni infracción a la Constitución ni delito de usurpación de funciones por el hecho de haber suscrito el decreto supremo que aprueba un Texto Único Ordenado conteniendo un error de tipo. Dicho Informe absolutorio –al que el autor de la presente exégesis tuvo acceso por haber sido el abogado defensor del ministro acusado– contiene un análisis sumamente completo de las figuras diferenciadas de infracción a la Constitución y delito de usurpación de funciones, y de la naturaleza de la responsabilidad aplicable a cada una de las instituciones.

³¹ Vide el considerando 27 de la sentencia del TC del 01/12/2003 a este respecto.

³² EGUIGUREN PRAELI, Francisco. Op. cit., p. 142

la lista que contiene el artículo 99 de la Constitución resulta ser, a falta de un fundamento que la respalde, arbitraria. La necesidad que señala el Tribunal Constitucional de incorporar en esta lista a las autoridades de otros organismos constitucionalmente autónomos es válida pues «si el Estado Constitucional tiene que ver con la interdicción de la arbitrariedad, la prerrogativa del antejuicio debería comprender o únicamente a los más altos funcionarios del Gobierno, el Congreso y la judicatura, o ampliarse a todas las más importantes autoridades de los organismos constitucionalmente autónomos en el plano de la Administración central»³³.

3.- NOCIÓN DE ANTEJUICIO POLÍTICO

Para determinar que se entiende por Antejuicio Político se ha consultado algunos juristas especialistas en la materia como el doctores Eguiguren, Rubio, Paniagua, entre otros.

El doctor **EGUIGUREN PRAELI**, que sostiene que el antejuicio político «es una prerrogativa que el Derecho Constitucional otorga a determinados altos magistrados del Estado, con la finalidad de que no sean procesados ante el Poder Judicial, sin antes recibir la venia del Congreso a través del procedimiento establecido, tanto en la Constitución como en el Reglamento del Congreso». Por otro lado, el doctor **MARCIAL RUBIO** precisa que «el antejuicio es una prerrogativa porque el principio general es que toda persona pueda ser demandada o denunciada ante los tribunales y, en tal caso, queda sometida a jurisdicción. Cuando se trata de las personas a quienes se hace antejuicio, la situación es distinta: ninguna demanda o denuncia que se haga contra ellos los somete a jurisdicción de los tribunales, a menos que el Congreso autorice tal procesamiento».

Mientras que para el doctor **PANIAGUA**, «el antejuicio es un procedimiento político-jurisdiccional que tiene por objetivo materializar la responsabilidad jurídica de los altos funcionarios por delitos cometidos en el ejercicio de

³³ GARCÍA CHÁVARRI, Abraham. Op. cit., p. 20.

sus funciones o infracciones de la Constitución.»³⁴ Según el autor **GARCÍA CHAVARRI** el antejuicio político es una antesala parlamentaria o congresal a un proceso judicial donde será finalmente la judicatura la llamada a determinar si el funcionario cuestionado tiene responsabilidad penal o no³⁵. El Tribunal Constitucional en Sentencia del 01 Dic 2003,³⁶ respecto de los Arts. 99 y 100 de la Constitución, y del sentido del constituyente de 1993, se pronuncia sobre este punto señalando que se han recogido dos procedimientos de acusación constitucional de distinta naturaleza, con distintos alcances: el antejuicio político y el juicio político.

El antejuicio político, es un derecho de los altos funcionarios de no ser procesados penalmente por la jurisdicción ordinaria, si no han sido sometidos previamente a un procedimiento político jurisdiccional a cargo del Congreso en el cual el legislativo determina la verosimilitud de los hechos materia de acusación así como la tipificación de una conducta como un ilícito penal de orden funcional. Por lo tanto, en concordancia con el Tribunal Constitucional³⁷ además de lo expresado se puede sostener que el antejuicio político es un mecanismo que forma parte del llamado «control político», que busca levantar la prerrogativa funcional de un alto funcionario por posibles delitos cometidos en ejercicio de sus funciones y se materializa a través del procedimiento de acusación

³⁴ PANIAGUA CORAZAO, Valentin. La Justiciabilidad p. 187.

³⁵ GARCÍA CHAVARRI, Abraham. Naturaleza, características e inconvenientes de la acusación constitucional en el Sistema de Gobierno Peruano. Revista Ius Et Veritas N° 29, p. 297.

³⁶ STC N° 0006-2003-AI/TC.

³⁷ STC N° 3509-2009-PHC/TC: «En este excursio de razonamiento, este Tribunal considera necesario establecer que la prerrogativa del antejuicio político o, si se quiere, el procedimiento de acusación constitucional, es una institución jurídico-política que *se instaura por la comisión de un delito en el ejercicio de sus funciones*, mas no está diseñado o configurado respecto de la comisión de delitos comunes. En otras palabras, la prerrogativa del antejuicio político no resulta aplicable a los altos funcionarios del Estado en todos los ámbitos de su vida, incluyendo la privada, sino sólo para aquellos casos en los que la conducta delictiva sea consecuencia de actos propios de su cargo (como por ejemplo peculado, cohecho, etc.). Sostener lo contrario, sería afirmar que si uno de los altos funcionarios a los que hace referencia el Art. 99 de la Constitución atenta contra la vida de su cónyuge, éste tendría derecho al antejuicio político por el cargo que ostenta, lo que a juicio de este Colegiado es incongruente con el thelos de la institución jurídica bajo análisis.»

constitucional, para el caso en que éste (alto funcionario) hayan incurrido en la comisión de delitos en el ejercicio de sus funciones.

4.- ANTEJUICIO POLÍTICO PRIVILEGIO O PRERROGATIVA DEL CARGO Y NO DE LA PERSONA

Consideramos pertinente hacer un alto, con el fin de aclarar el sentido y alcance de dos vocablos que suelen aparecer de manera recurrente, prerrogativa y **privilegio**, toda vez que resalta el hecho que se usen de manera indistinta. El jurista **GUILLERMO CABANELLAS** expresa que la palabra **prerrogativa** significa «privilegio», estableciendo así una sinonimia entre ambos, también, le asigna el significado de «Derecho exclusivo y anejo a ciertas funciones o dignidades»³⁸. Por otro lado, respecto al vocablo privilegio, Cabanellas precisa que se trata de una «Situación jurídica preferente con relación a los demás situados en iguales condiciones...», continua diciendo: «En general, los autores entienden por privilegio la prerrogativa o gracia que se concede a uno, liberándolo de carga o gravamen o confiriéndole un derecho de que no gozan los demás»³⁹. Consecuentemente, ambos vocablos pueden ser usados como sinónimos sin que ello altere el sentido del texto que acompañan, y que su significado general está referido al trato (jurídico o no) especial y diferenciado que se brinda a algunos frente a sus pares o iguales, dentro de una misma situación.

Respecto al antejuicio, el Tribunal Constitucional en diversas sentencias se ha manifestado calificándolo como prerrogativa y como privilegio indistintamente. Como ejemplo baste las siguientes sentencias que precisan: «...es un privilegio jurídico-político al cual tienen derecho ciertos funcionarios del Estado como: el Presidente de la República, los Congresistas, los Ministros de Estado, los miembros del Tribunal Constitucional, los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, los Vocales de la Corte Suprema, los Fiscales Supremos, el Defensor del Pueblo y el Contralor General de la República...» (STC. 0006-2003-AI/TC).

³⁸ CABANELLAS, Guillermo. *Diccionario de Derecho Usual*. Tomo III, Editorial Viracocha S.A. Buenos Aires, 1954, p. 215.

³⁹ CABANELLAS, Guillermo. Op. cit. p. 244.

A mayor abundamiento: «... El antejuicio político es una prerrogativa funcional de naturaleza formal consistente en que los altos funcionarios del Estado señalados en el Art. 99 de la Constitución no sean procesados penalmente por supuestos delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, sin haber sido previamente despojados de la prerrogativa funcional en un procedimiento seguido con las debidas garantías procesales en el seno del Congreso de la República...» (STC. 2364-2008-PHC/TC)

Al respecto, el constitucionalista **DELGADO GUEMBES**,⁴⁰ refiere que «...la prerrogativa, que es una garantía diseñada para proteger la adecuada representación de la república en y ante el Estado. Las prerrogativas se conciben como una forma de afirmar el principio de separación entre poderes y, por ello, para permitir la independiente representación de la pluralidad de intereses ante el órgano deliberante, legislativo y de control...», a lo que agrega, concluyendo quizá algo que para muchos no está muy claro, pero que es de vital importancia, esto es que: «...Las prerrogativas no tienen en absoluto un carácter personal. Es un tema concebido constitucionalmente para la protección de la institución parlamentaria y para el efectivo desempeño de la representación por quienes la comunidad les confiere tal mandato».

La prerrogativa es algo elemental al fuero. El fuero parlamentario es un bloque construido por la Constitución para que sirva a la sociedad. De ahí la importancia constitucional que supone su defensa. Esos son los argumentos que han llevado a su inclusión en el proyecto político que recoge la Constitución. El fuero parlamentario y las prerrogativas de sus miembros son aspectos inherentes al interés público. La constitucionalidad de una institución como lo es la prerrogativa define parte del interés público de la República. No a quien pudiera beneficiarse individualmente con su vigencia, ni perjudicarse con su desconocimiento», es decir, la prerrogativa del antejuicio no es un derecho de la persona del funcionario sino que es inherente al cargo funcional como tal.

⁴⁰ DELGADO GUEMBES, César. *Prerrogativas Parlamentarias*, Lima, Ed. Grijley 2007, p. 9.

5.- CARÁCTER OBJETIVO O SUBJETIVO DE LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA INVOLUCRADA

Se discute en doctrina y en los estrados parlamentarios si la infracción constitucional tiene carácter objetivo y, en consecuencia, si a quien la comete se le juzga por los resultados;⁴¹ o si, por el contrario, como ante cualquier procedimiento sancionatorio, se le juzga al funcionario por sus intenciones⁴². Esto último exigiría el análisis del dolo o culpa para la comisión de la infracción, con la complicación de que (como ocurre típicamente en los actos de gobierno) la responsabilidad del alto funcionario acusado es compartida con sus subordinados, quienes no se encuentran sujetos a la misma responsabilidad política⁴³. Aun cuando viene ganando terreno el consenso a favor de considerar pacífico el tema de la autonomía de la figura de la falta política (infracción a la Constitución) con respecto al delito de función al que puede dar lugar un juicio político (en cuya línea se ubica el Tribunal Constitucional en su sentencia de 01 Dic 2003) no ha quedado dilucidado aún el asunto del carácter objetivo o subjetivo de la responsabilidad por infracción a la Constitución⁴⁴. Las normas que al efecto se dicten y la aplicación e interpretación de la institución por parte del Congreso y las instancias jurisdiccionales tienen en ello una importante tarea por desarrollar.

⁴¹ Evidentemente el Derecho Penal rechaza la responsabilidad objetiva. El Código Penal peruano en su artículo VII prescribe: «La pena requiere de la responsabilidad penal del autor. Queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva». El problema se presenta en tomo a la determinación de si tal principio general, admitido sin discusiones en el Derecho Penal, es aplicable a todo proceso sancionatorio, y más concretamente a uno de carácter político en el ámbito parlamentario.

⁴² ORTECHO VILLENA distingue entre el delito como acto antijurídico que resulta de ser cometido a título de dolo o culpa, en tanto que las infracciones son a su juicio transgresiones o quebrantamientos de la ley, de un pacto o de un convenio. Vide ORTECHO VILLENA, Víctor. *Jurisdicción y procesos constitucionales*. Rodhas, Lima, 2000, p. 262.

⁴³ Vide GARCÍA MORILLO, Joaquín. «Responsabilidad política y responsabilidad penal». En *Revista Española de Derecho Constitucional*. N° 52, Centro de Estudios Políticos y Jurídicos, Madrid, 1998, p. 88.

⁴⁴ Vide ABA CATOIRA, Ana. *La limitación de los derechos fundamentales por razón del sujeto*. Tecnos, Madrid, 2001, p. 162 y ss.

6.- PROCEDIMIENTO DE ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL

La acusación constitucional consiste en atribuir responsabilidad política a aquellos altos funcionarios del Estado que cometen infracción constitucional o delito en el ejercicio de sus funciones (Arts. 99 y 100 de la Constitución Política y Art. 89 del Reglamento del Congreso). La Subcomisión de Acusaciones Constitucionales es el órgano encargado de calificar la admisibilidad y procedencia de las denuncias constitucionales, así como la investigación, emitiendo el informe final correspondiente.

En el seguimiento de Acusaciones Constitucionales del Congreso figuran tres las etapas del procedimiento de acusación constitucional que son las siguientes:

*** Etapa Postulatoria**

El proceso de acusación constitucional se inicia con la presentación de la denuncia, la que sería calificada por la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales en diez días hábiles, teniendo en cuenta entre otros criterios la vigencia de la prerrogativa del antejuicio. Asimismo el denunciado tendría tres días hábiles para subsanar denuncias declaradas inadmisibles. Admite o no la denuncia constitucional.

*** Etapa investigatoria o intermedia**

La Subcomisión de Acusaciones Constitucionales actúa las pruebas presenta informe final el que debe pronunciarse por la acusación o la absolución. No son admisibles otro tipo de conclusiones. En los casos que la denuncia proponga la absolución de cargos, rechazo o improcedencia el expediente de la denuncia constitucional se remite al archivo. El informe final se presenta ante la Comisión Permanente del Congreso.

*** Etapa Acusatoria o Final**

La Comisión Permanente aprueba el informe final y designa a los integrantes de la Subcomisión Acusadora que sustentará ante el Pleno del Congreso, el que se pronunciará si ha lugar a formación de causa o no. En el primer supuesto, queda en suspenso al acusado en ejercicio de sus funciones, caso de delitos. En el segundo supuesto, se archiva el expediente. La votación para aprobar o rechazar la acusación constitucional

contra los altos funcionarios señalados en el Art. 99 de la Constitución es de la siguiente forma: Antejudio político (delitos): $\frac{1}{2} + 1$ de congresistas hábiles sin participación de la Comisión Permanente. Juicio Político (infracción constitucional) $\frac{2}{3}$ de congresistas hábiles sin participación de la Comisión Permanente.

De lo revisado se podría señalar que existe un solo procedimiento de acusación constitucional, sin diferencias. Sin embargo para fines académicos es necesario precisar que uno será el proceso con contenido penal (antejuicio) y el otro sin contenido penal (infracción constitucional).

7. - JUICIO POLÍTICO POR INFRACCIÓN CONSTITUCIONAL

La infracción constitucional (considerada como figura independiente de la comisión de delitos de función por parte de los altos funcionarios del Estado sujetos al control del Parlamento) sigue siendo una institución polémica en el Perú, a pesar de los deslindes hechos por el Tribunal Constitucional. Recogida en los Arts. 99 y 100 de la Carta Magna de 1993 como mecanismo de control político del Congreso frente a los actos realizados por funcionarios del más alto rango en violación de la Constitución, da lugar a un proceso sancionatorio, de carácter puramente político, que puede concretarse en la suspensión del funcionario público infractor, su destitución o su inhabilitación hasta por diez años para el ejercicio de la función pública.

Como consecuencia de la aplicación (por demás arbitraria) de la infracción constitucional para justificar la destitución de tres destacados magistrados del Tribunal Constitucional por simple mayoría, por parte del Congreso fujimorista en 1997, la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁴⁵ se pronunciaron advirtiendo sobre algunos aspectos contrarios a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y exigiendo el respeto de los derechos consagrados a favor de los destituidos. Esto último solamente se cumplió en el

⁴⁵ Vide la sentencia del 03/01/2001 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso del Tribunal Constitucional (Aguirre Roca, Rey Terry y Revoredo Marsano vs. Parlamento)

marco de la transición que el Perú experimentó entre setiembre de 2000 y el 28 Jul 2001, periodo en el que se consolidó la recuperación de la democracia en nuestro país. Se manifestó a través de la restitución en sus cargos de los tres magistrados constitucionales, ocurrida tres años después del despojo, en noviembre de 2001, por decisión del Congreso de la República, en respuesta a pronunciamientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y a la opinión mayoritaria de las instancias democráticas nacionales.

8.- NATURALEZA JURÍDICA DEL JUICIO POLÍTICO

Se admite que la infracción constitucional es una figura autónoma, de carácter fundamentalmente político, que forma parte de los mecanismos de control político que le corresponde al Estado. Es, en consecuencia, independiente de los ilícitos penales que puedan cometer los funcionarios a los que se refiere el Art. 99 de la Carta u otros que en el futuro sean incluidos en la lista. Atañe fundamentalmente a faltas políticas o contravenciones que no constituyen delitos y, en consecuencia, dan lugar a sanciones políticas antes que propiamente punitivas pues, como se dijo, pretenden separar del cargo al funcionario que irrespete la Constitución y las leyes, alejarlo obligadamente de la vida pública y preservar al Estado y la confianza en que se funda su legitimidad de sus instituciones. Debido a ello, se puede afirmar que «tratándose de un antejuicio promovido debido a la imputación de una infracción a la Constitución, es posible que incluso de aprobarse la acusación el acusado no sea ulteriormente sometido al Poder Judicial para su enjuiciamiento penal, si es que no se le atribuye delito alguno o la infracción constitucional no está penalmente tipificada». ⁴⁶ Por el contrario, la denuncia por los delitos de función que los altos funcionarios puedan cometer se encuentra ligada a los bienes jurídicamente protegidos por el Código Penal ⁴⁷.

⁴⁶ EGUIGUREN PRAELI. Francisco. Estudios constitucionales. Ara, Lima, 2002, p. 453.

⁴⁷ La propia sentencia del Tribunal cita como fuente a los tratadistas Broussard, brasileiro, y Bidal Campos, argentino, este último con larga trayectoria académica en Latinoamérica y el Perú. En nuestro país, Eguiguren Praeli, citado más adelante, ha sido quien más ha enfatizado la autonomía de la figura de la infracción constitucional como distinta a la comisión de delitos de función.

Esta es precisamente la posición que tomó el Tribunal Constitucional en la sentencia citada cuando reconoce, zanjando discusiones doctrinarias previas, que:

- «19. El juicio político es aquel que permite iniciar un procedimiento a los funcionarios enumerados en su Art. 99, en razón de las 'faltas políticas' cometidas en el ejercicio de sus funciones, con la finalidad de 'retirar el poder de quien hace mal uso de él e impedir que (...) pueda ser reinvestido de poder en el futuro'. (BROUSSARD, Paulo. *O impeachment*. Saraiva. 2ª ed., 1992, p. 77). Al respecto, Bidart Campos refiere que 'se lo denomina juicio 'político' (...) porque no es un juicio penal; en él no se persigue castigar sino separar del cargo; no juzgar un hecho como delictuoso, sino una situación de gobierno como inconveniente para el Estado'» (BIDART CAM-POS, Germán. *Manual de Derecho Constitucional argentino*. Ediar, 1986, p. 612)».
- «20. Esa es la manera como se debe interpretar la previsión constitucional según la cual está permitido acusar a los referidos funcionarios públicos por 'infracción de la Constitución'. Y es que toda falta política en que incurran los funcionarios que componen la estructura orgánica prevista en la Carta Política, compromete peligrosamente el adecuado desenvolvimiento del aparato estatal. En estos casos, la razón del despojo del cargo no tiene origen en la comisión de un delito, sino en la comisión de faltas que aminoran, en grado sumo, la confianza depositada en el funcionario, la que debe ir indefectiblemente ligada al cargo que ostenta».
- «21. De esta manera, en el juicio político el funcionario es acusado, procesado y, de ser el caso, sancionado por el propio Congreso, por faltas única y estrictamente políticas».

De lo anterior se desprende, en todo caso, que la naturaleza jurídica autónoma de la infracción constitucional frente a la comisión de delitos no debe entenderse como totalmente desligada de la concurrencia de dicha falta política con delitos debidamente calificados por el Código Penal. Ante tal sumatoria de inconductas (políticas y delictivas) corresponderá que el Poder Judicial se avoque primeramente a conocer la materia punitivo-jurisdiccional (en el lenguaje de la sentencia del Tribunal Constitucional) para que, con posterioridad, el Congreso se aplique a cumplir la función político-punitiva que de manera residual pueda corresponderle a este último⁴⁸.

⁴⁸ Vide los considerandos 14, 15, 16 y, especialmente, el segundo párrafo del considerando 25 de la sentencia del Tribunal Constitucional de diciembre de 2003 y la precisión que hace de que

9.- PROCEDIMIENTO APLICABLE Y RESPETO AL DEBIDO PROCESO

Se desprende de la sentencia sobre inconstitucionalidad emitida por el Tribunal Constitucional el 01 Dic 2003 y del fructífero diálogo jurisprudencial que se produce con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a propósito de la sentencia sobre el caso de los magistrados del Tribunal Constitucional (del 31 Ene 2001), que la reglamentación que adopte el Congreso a efectos de aplicar las sanciones previstas en el primer párrafo del Art. 100 de la Constitución debe respetar rigurosamente las garantías del debido proceso contenidas en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos⁴⁹. El hecho de que se trate de un juicio propiamente político⁵⁰, que dé lugar a sanciones de esta naturaleza, no lo exime del cumplimiento de tales garantías por razones de carácter tanto objetivo cuanto subjetivo. Efectivamente, la legitimidad que un régimen respetuoso del Estado Democrático de Derecho exige a las instituciones del Estado (incluido el Parlamento) que actúen en apoyo a tales principios⁵¹, como por igual lo reclaman las reglas del debido proceso,

en caso de sentencia condenatoria por delito impuesta por el Poder Judicial basta una decisión del pleno del Congreso adoptada por mayoría simple y no, como se verá más adelante, una mayoría calificada de los 2/3 del número legal de miembros del Congreso de la República.

⁴⁹ Vide los considerandos 24 y 25 de la sentencia del TC de 01/01/2003.

⁵⁰ La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dejado claramente establecido en su jurisprudencia que si bien el Art. 8 de la Convención Americana se titula «Garantías judiciales», su aplicación no se limita a las garantías judiciales en sentido estricto sino al conjunto de requisitos que debe observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en capacidad de defenderse «ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos», lo que a nuestro criterio incluye el caso del procedimiento parlamentario motivado por acusación de infracción a la Constitución en el marco de los Arts. 99 y 100 de la Constitución. En este orden de ideas, es relevante lo que ha dicho la Corte Interamericana en esta materia no solamente en la sentencia internacional tantas veces citada en este comentario, sino en la proferida el 02 Feb 2001 en el caso Baena Ricardo y otros contra el Estado de Panamá. Vide, asimismo, la definición de debido proceso de Rey Cantor En REY CANTOR, Ernesto, Op. cit., p. 532.

⁵¹ El Capítulo X de la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 31/01/2001 está íntegramente dedicado a analizar la violación Art. 8 (garantías judiciales) de la Convención Americana de Derechos Humanos, así como el Capítulo XI lo está a la violación del Art. 25 del mismo instrumento internacional (protección judicial), consignando los argumentos en esta materia de la Comisión y las consideraciones que sobre ellos retiene la Corte

como derecho subjetivo de los funcionarios susceptibles de acusación y sanción, en el marco de los Arts. 99 y 100 de la Constitución, en aplicación (como lo ha hecho reiteradamente el Tribunal Constitucional) de la cláusula abierta para el reconocimiento de los derechos fundamentales que contiene el Art. 3 de nuestra Carta.

10.- VOTACIÓN MÍNIMA REQUERIDA PARA APLICAR SANCIONES POLÍTICAS

Otra de las anomalías que se han presentado en relación con la institución de la acusación constitucional y las sanciones políticas en ella concebidas ha sido la votación requerida para la aplicación de estas. En numerosas ocasiones la votación por mayoría simple ha dado lugar a la destitución, u otras sanciones, como ocurrió en el tan citado caso de la injustificada destitución de los magistrados del Tribunal Constitucional. Al respecto, se advierte en la sentencia del 01 Dic 2003 que, a juicio del colegiado constitucional, la omisión de la votación necesaria para la aplicación de sanciones «puede desencadenar aplicaciones irrazonables⁵² de estas, por lo que el Tribunal Constitucional opta por exhortar al Congreso a estipular expresamente en su Reglamento la mayoría requerida.

Como criterio general el Tribunal establece que, en aplicación del principio de congruencia, la sanción de destitución, o de inhabilitación hasta por 10 años, debe requerir el voto conforme de los 2/3 del número legal de miembros del Congreso, como la Carta lo exige para el caso de los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura y del Defensor del Pueblo. Argumentando que el juicio político por infracción a la Constitución es un procedimiento seguido en su totalidad ante el Congreso de la República para sancionar por razones estrictamente políticas, corresponde según el Colegiado Constitucional (en aras a la

en el párrafo 110 de la sentencia en que se concluye que «el Estado violó los Arts. 8 y 25 de la Convención Americana en perjuicio de los señores Manuel Aguirre Roca, Guillermo Rey Terry y Delia Revoredo Marsano, por lo que puede concluirse que no ha cumplido con su deber general de respetar los derechos y libertades reconocidos en aquella y de garantizar su libre y pleno ejercicio, como lo dispone el artículo 1.1 de la Convención».

⁵² Considerando 23 de la sentencia del TC del 01/12/2003.

imparcialidad de la que debe estar premunida la aprobación de cualquier sanción) que esta sea producto del voto favorable de, por lo menos, los 2/3 del número de congresistas, sin participación de la Comisión Permanente. Llega a tal punto la convicción del Tribunal Constitucional en materia de esta votación calificada, que no duda en la sentencia que se comenta en hacerla aplicable al caso de vacancia presidencial, por incapacidad moral o física, previsto en el inciso 2 del Art. 113 de la Constitución.

11.- ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL CON CONTENIDO PENAL: ANÁLISIS DEL ART. 100 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

Este supuesto se presenta cuando el Congreso ha declarado mediante Resolución Legislativa del Congreso «Ha lugar la formación de causa» contra alguno de los altos funcionarios señalados en el Art. 99 de la Constitución Política del Perú por la comisión de delitos en el ejercicio de sus funciones. En caso de este tipo 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 y se inicia el proceso. La denuncia fiscal y el auto apertorio de instrucción no pueden exceder ni reducir los términos contenidos en la referida resolución acusatoria. El contenido de la resolución acusatoria se refiere a la comisión de delitos. El inciso j) del Art. 89 del Reglamento del Congreso establece que en los casos que se formule acusación constitucional, el acusado queda en suspenso en el ejercicio de sus funciones y sujeto a juicio según ley, sin perjuicio de lo señalado en el primer párrafo del Art. 100 de la Constitución Política del Perú (el Congreso puede suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública).

En relación a la votación para aprobar o rechazar la acusación constitucional contra los altos funcionarios señalados en el Art. 99 de la Constitución es de la $\frac{1}{2} + 1$ de congresistas hábiles sin participación de los integrantes de la Comisión Permanente.

La Constitución Política del Perú regula distintas situaciones relacionadas con las responsabilidades de los altos funcionarios del Estado en el ámbito político, administrativo y penal. El Art. 99 de la Constitución señala que corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso a los altos funciona-

rios por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones, hasta cinco años después de que hayan cesado en estas. La Constitución Política delega en los integrantes de la Comisión Permanente del Congreso la prerrogativa de acusar a los altos funcionarios, por infracción constitucional o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, ante el Pleno del Congreso, máxima instancia deliberativa del Parlamento, asumiendo una atribución excluyente y exclusiva, que obliga a sus miembros (congresistas) a inhibirse al momento de votar el citado informe acusatorio. Los altos funcionarios investidos con el antejuicio o juicio político son: el Presidente de la República, los representantes al Congreso, los Ministros de Estado, los miembros del Tribunal Constitucional, los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, los Vocales de la Corte Suprema, los Fiscales Supremos, el Defensor del Pueblo y el Contralor de la República.

Esta lista de funcionarios es *numerus clausus* la fórmula empleada por la Constitución de 1993, distinta a la Constitución de 1979. Sin embargo, un sector de la doctrina e inclusive el Tribunal Constitucional propone incorporar en esta lista a los miembros del Jurado Nacional de Elecciones, RENIEC, ONPE, etc. Asimismo, existen propuestas de reforma constitucional Art. 99 de la Constitución incluyendo en la lista al Superintendente de Banca y Seguros y Administradoras de Fondo de Pensiones. Considero que es necesario extender la lista a estos funcionarios del Estado debido a que ejercen funciones de importancia como funcionarios públicos al ejercer responsabilidades de trascendencia y responsabilidad en el Estado.

En relación al plazo que se extiende hasta los cinco años después de haber cesado los altos funcionarios en sus cargos, el doctor **MARCIAL RUBIO**⁵³ señala que trae las siguientes consecuencias:

- 1) El plazo es hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas (¿este término caduca o prescribe?).
- 2) los 5 años por período natural.
- 3) La persona no puede ser procesada luego de ese plazo.
- 4) La tarea del Congreso tiene que ser rápida y eficiente.

⁵³ RUBIO CORREA, Marcial. Estudios de la Constitución Política, Tomo IV, Fondo Editorial PUCP, Lima, 1999, pp. 131-132.

Por otro lado, el Art. 100 de la Constitución Política establece que:

«Corresponde al Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquiera otra responsabilidad.

El acusado tiene derecho, en este trámite, a la defensa por el mismo y con asistencia. El 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.

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

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

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

Las innovaciones traídas respecto a las sanciones a priori, sin pronunciamiento de la judicatura, que son propias del juicio político, y que fundamenta en que las sanciones que se imponen son el castigo a una conducta políticamente reprochable. En el juicio político se busca con la destitución o inhabilitación retirar el poder que ejerce un funcionario o impedirle que vuelva a acceder a él porque se estima que ha cometido conductas políticamente reprimibles, y por tales es sancionado. En el modelo norteamericano, cualquier funcionario (incluido el Presidente de la República) es responsable penalmente, y no se requiere de ningún levantamiento del fuero, ya que no existe inmunidad. Así pues, el juicio político busca sancionar una falta política, con independencia de que la misma conducta revista un tipo penal sancionado por la legislación.

Es bueno recordar que si el Congreso de la República para hacer efectiva la responsabilidad política de altos funcionarios como son, por ejemplo, los

ministros, puede recurrir a mecanismos de control político directo, importados del parlamentarismo y previstos en nuestro texto fundamental, tales como la moción de censura (cuando el Parlamento, *motu proprio*, expresa la ruptura de la relación de confianza que le ligaba con el Gobierno) o la cuestión de confianza (cuando un ministro o el gabinete entero comprometen su permanencia a la aprobación parlamentaria de su programa o acto específico de gestión política)⁵⁴, y no a una desnaturalización de nuestra tradicional figura del antejuicio. Por el contrario, el antejuicio no busca retirarle el poder a un funcionario bajo la consideración que su conducta fue políticamente dañina a la alta dignidad de su cargo, sino posibilitar que éste sea procesado penalmente por delitos de función. En este caso, bajo el modelo actual, el Congreso puede sancionar con la destitución o inhabilitación al funcionario, no sólo por faltas políticas sino también por actos delictivos, por consideraciones jurídicas que deben ser vistas en un proceso judicial. Con lo cual, el Congreso se arrogaría la potestad jurisdiccional propia de la judicatura.

Si la potestad de impartir justicia emana del pueblo y se ejerce por la judicatura ordinaria (o Poder Judicial) a través de sus órganos jerárquicos (Art. 138 de la Constitución vigente), el Congreso no puede asumir para sí la facultad de juzgar y sentenciar (al imponer las sanciones de destitución o inhabilitación) a los altos funcionarios por la comisión de presuntos delitos. El Congreso puede efectivizar la responsabilidad política de los ministros a través del voto de censura o la denegatoria del voto de confianza (y aquí sus consideraciones son exclusivamente de conveniencia u oportunidad política) y permite (a través de la acusación constitucional) el procesamiento judicial de los altos funcionarios si encuentra indicios razonables (jurídicos y políticos) de la comisión de delitos de función; pero no puede sancionarlos *a priori* por hechos que deberán ser valorados en un proceso penal con las debidas garantías. Lo contrario significaría la intromisión del Congreso en las labores propias y constitucionalmente reservadas para la judicatura ordinaria y una evidente vulneración del principio de separación de poderes.

⁵⁴ Estos mecanismos, propios de un Gobierno que depende del Parlamento, pueden ser vistos con mayor detalle, entre otros, en DÍAZ MUÑOZ, Oscar. La moción de censura en el Perú. Lima: ARA Editores, 1997, pp. 57 y ss.

La última parte del Art. 100 de la Constitución actual señala que «(...) Los términos de la denuncia fiscal y del auto apertorio de instrucción no pueden exceder ni reducir los términos de la acusación del Congreso»⁵⁵. Si la misma Constitución señala que el Ministerio Público es el titular de la acción⁵⁶ penal, esta restricción de su actuación es incongruente, ya que es éste órgano el idóneo para calificar y valorar la comisión de un delito y formular, luego de ello, la denuncia respectiva al Poder Judicial, no así el Congreso, que no tiene atribuciones jurisdiccionales, ni el bagaje técnico requerido por la especialidad. De decidirse en el procedimiento de la acusación constitucional que hay lugar a la formulación de una causa por la presunta comisión de un delito en ejercicio de las funciones, esta debe limitarse a permitir el procesamiento penal del funcionario público. Y será el Ministerio Público quien valore los méritos de la causa y decida si hay lugar o no a una denuncia. Todo ello bajo el entendimiento de que el Congreso no es una instancia jurisdiccional y lo único que puede hacer es permitir o no el procesamiento de un funcionario público por la presunta comisión de delitos funcionales.

En igual sentido, la judicatura no debiera verse limitada, al momento de dictar el auto apertorio de instrucción, a los términos de la acusación del Congreso, ya que es éste y no el último el que ejerce la función jurisdiccional y sanciona las conductas contrarias al Derecho con carácter definitivo. Por ello, la limitación en la actuación tanto del Ministerio Público cuanto de la labor

⁵⁵ Este texto recoge la experiencia de la acusación constitucional contra en entonces ex presidente Alan García Pérez tras su primer mandato. Como se recordará la denuncia fiscal redujo significativamente los términos de la acusación formulada por el Congreso, y que inclusive fue luego archivada por el vocal supremo que se desempeñaba como juez instructor.

⁵⁶ En rigor, debería decirse «competencia» y no «acción» penal. La acción –anota Juan Monroy– es el derecho público, subjetivo, autónomo y abstracto, por el cual todo sujeto de derecho se encuentra apto para solicitar tutela jurídica al Estado». Véase MONROY GÁLVEZ, Juan. «El Artículo VI del Título Preliminar del Código Civil peruano de 1984.» En su libro *La formación del Proceso Civil peruano. Escritos reunidos*. Lima: Comunidad, 2003, pp. 392-393. Por su parte, la competencia –siguiendo a GÓMEZ COLOMER– es el «conjunto de reglas que determina la atribución de un asunto concreto a un órgano jurisdiccional particularizado». Cf. GÓMEZ COLOMER, Juan-Luis. «Lección 13. La competencia.» En: MONTERO AROCA, Juan y otros. *Derecho Jurisdiccional. Parte general*. Barcelona: José María Bosch Editor, 1994, p. 210.

judicial a los términos de la acusación aprobada por el Congreso no sólo resulta incongruente con lo expresado por la propia Constitución sino que deviene en injustificable, si se entiende que ellas deben responder a pautas de una debida motivación de sus decisiones. Un respetable sector de la doctrina nacional señala que el carácter vinculante de la resolución acusatoria del Congreso de la República importa una muy discutible excepción al principio de exclusividad de la función jurisdiccional; más no es ilegítima en tanto ha sido prevista por la misma Constitución para salvaguardar, en su primera etapa, el ámbito decisorio del Congreso en el ejercicio de su función de fiscalización⁵⁷. No obstante lo cual, no desaparecen las dificultades.

Un primer problema puede presentarse en la tipificación de los hechos por parte del Congreso de la República en su resolución acusatoria, situación que ya se ha dado en más de un caso y que ha valido para que el funcionario perjudicado recurra incluso hasta el Tribunal Constitucional para hacer valer sus derechos⁵⁸.

Para el profesor **SAN MARTÍN CASTRO**, la judicatura ordinaria está habilitada para ampliar el auto de apertura de instrucción con el propósito de adecuar los hechos objeto de la acusación constitucional a lo que se estime legalmente correcto, y para lo cual no sería necesario un pronunciamiento ampliatorio del Congreso (ya que el ámbito fáctico permanece inalterado)⁵⁹. Siguiendo en este punto al profesor **SAN MARTÍN CASTRO**, señalamos que en este contexto se pueden dar otros problemas como que se presenten otros hechos delictivos de carácter funcional no comprendidos en la referida resolución acusatoria del Congreso. En este caso se requerirá que, mediando nuevo antejuicio, el Congreso emita una nueva resolución acusatoria, de naturaleza ampliatoria⁶⁰.

⁵⁷ *Cf. **SAN MARTÍN CASTRO**, César, «El procedimiento penal por delitos contra la administración pública.» En: **SAN MARTÍN CASTRO**, César, **CARO CORIA**, Dino Carlos y **José REAÑO PESCHIERA**. Los delitos de tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito y asociación para delinquir. Aspectos sustantivos y procesales, Jurista Editores, Lima, 2002, p. 335.

⁵⁸ El último caso que se encuentra en este supuesto de error en la tipificación es el de la congresista del APRA, doctora Tula Benitez.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 336.

⁶⁰ *Ibid.*, loc. cit.

No basta la solidez constitucional del origen institucional, respecto del ejercicio de prerrogativa del Antejudio político por parte del Congreso, sino que, con el fin de no avasallar los derechos constitucionales del procesado, es necesario que se cuente con el tecnicismo requerido, que sólo la especialidad proporciona, la misma que, constatados los hechos, es patente del Ministerio Público y del Poder Judicial en estos casos de calificación de conductas y valoración de hechos. El Art. 100 de la Constitución es contrario a la sistemática constitucional en lo que se refiere a la no interferencia en los actos jurisdiccionales y que debería ser corregido (....). La acusación por antejudio es, en la práctica, una acusación forzosa, saltando al Ministerio Público. Además, impone a la persona acusada la carga de tener que ir a proceso, a pesar de que el Ministerio Público o los jueces puedan pensar distinto». Agrega que un «problema, de naturaleza técnica, consiste en que podría ser posible que el Congreso equivoque la tipificación o la ameritación de circunstancias agravantes y atenuantes y, por el mandato del último párrafo del artículo que comentamos, se deba seguir todo el juicio con una denuncia que, los entendidos, podrían considerar desde el principio que no puede ser resuelta como absolución⁶¹.

Asimismo, el doctor **BERNALES BALLESTEROS** añade que:

«La anterior Carta era más discreta en este punto, pues establecía que el acusado quedaba 'sujeto a juicio según ley'. En este punto se produce una diferencia sustantiva entre ambos textos, ya que lo que anteriormente significaba una evaluación valorativa por parte del Fiscal, que podía -en virtud de sus atribuciones propias y de sus investigaciones- opinar indistintamente por la acusación o la no acusación, se ha transformado en una obligación que no deja lugar a opinión propia: el Fiscal de la Nación, simplemente, tiene que acusar.

Por consiguiente, su función en este caso se ha reducido a la de correr traslado del expediente.» Respecto al párrafo 5 indica, «el Vocal Supremo Penal que recibe la denuncia, (...) es conminado a abrir inmediatamente la instrucción correspondiente. Adicionalmente, la Constitución prohíbe al Vocal Instructor exceder o reducir los términos de la acusación del Congreso. Lo anterior otorga valor pleno para los efectos judiciales a la investigación llevada a cabo por el Parlamento» ⁶².

⁶¹ RUBIO CORREA, Marcial. Estudio de la Constitución Política de 1993, Tomo IV, Fondo Editorial PUCP, Lima, 1999, p. 143.

⁶² BERNALLES BALLESTEROS, Enrique. La Constitución de 1993. Análisis Comparado, RAO Editora, Lima, 1999 p. 468.

De otro lado, el Tribunal Constitucional se pronuncia en relación al texto constitucional en análisis de la siguiente forma:

«El Tribunal considera que no existen criterios razonables que permitan concluir que la prerrogativa del antejuicio deba dar lugar a algún grado de interferencia con la independencia y autonomía de los poderes públicos encargados, por antonomasia, de la persecución e investigación del delito. Por ello, este Colegiado observa con preocupación lo expuesto en el tercer y quinto párrafo del Art. 100 de la Constitución. «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». (...) «Los términos de la denuncia fiscal y del auto apertorio de instrucción no pueden exceder ni reducir los términos de la acusación del Congreso».

«El Tribunal Constitucional considera que las referidas disposiciones son contrarias al aludido principio fundamental sobre los que se sustenta el Estado democrático de derecho: la separación de poderes. Si bien dicho principio no puede negar la mutua colaboración y fiscalización entre los poderes públicos, impone la ausencia de toda injerencia en las funciones esenciales y especializadas que competen a cada una de las instituciones que diagraman la organización del Estado.

En tal sentido, en modo alguno puede restringirse la autonomía que corresponde al Ministerio Público en el desenvolvimiento de las funciones que la Constitución le ha conferido en su Art. 159; menos aún puede aceptarse la limitación de los principios de unidad, exclusividad e independencia de la función jurisdiccional (incisos 1 y 2 del Art. 139), la que, desde luego, alcanza también al juez instructor encargado de evaluar la suficiencia de elementos de juicio que justifiquen la apertura de instrucción y de conducir la etapa investigativa del proceso. Por lo expuesto, el Tribunal Constitucional exhorta al Congreso de la República a realizar la reforma constitucional correspondiente»⁶³.

La afectación a dicho principio por parte del referido Art. 100, radica según el Tribunal Constitucional en que esta norma constitucional:

- * Afecta la autonomía en el desenvolvimiento de las funciones constitucionalmente asignadas al Ministerio Público (Art. 159 de la Constitución)
- * Afecta los principios de unidad, exclusividad e independencia de la función jurisdiccional del Poder Judicial (incisos 1 y 2 del Art. 139 de la Constitución).

⁶³ Fundamento jurídico 17 de la STC N° 0006-2003-AI/TC

En lo concerniente al Ministerio Público, la Constitución en el Art. 159, instituye a este ente «como titular de la acción penal y representante de la sociedad en los procesos judiciales»;⁶⁴ y, en el Art. 158, le otorga la garantía constitucional de la autonomía, con la finalidad de «asegurar y proteger la libertad de actuación de este órgano constitucional, de modo tal que pueda cumplir eficazmente con las funciones que le ha encomendado la Norma Fundamental, evitando la dependencia y subordinación respecto de otros órganos, poderes o personas, sean estas públicas o privadas»⁶⁵.

En cuanto al **principio de unidad de la función jurisdiccional** se establece en «una parte basilar de carácter organizativo, que se sustenta en la naturaleza indivisible de la jurisdicción, como expresión de la soberanía. Según ésta, la plena justiciabilidad de todas las situaciones jurídicamente relevantes han de estar confiadas a un único cuerpo de jueces y magistrados, organizados por instancias, e independientes entre sí, denominado Poder Judicial»⁶⁶.

En relación, al **principio de exclusividad** de la función jurisdiccional «es directamente tributario de la doctrina de la separación de poderes, en virtud de la cual las diversas funciones jurídicas del Estado deben estar distribuidas en órganos estatales disímiles y diferenciados, siendo también distintos los funcionarios jurisdiccionales a quienes se ha confiado su ejercicio. En ese sentido, el principio de exclusividad afecta, de un lado, al status jurídico de los magistrados y, por otro, al orden funcional del órgano de la jurisdicción ordinaria»⁶⁷. Así, cuando el Art. 100 de la Constitución establece que «en caso de resolución acusatoria de contenido penal, el Fiscal de la Nación formula denuncia ante la Corte Suprema en el plazo de cinco días» y que «los términos de la denuncia fiscal (...) no pueden exceder ni reducir los términos de la acusación del Con-

⁶⁴ Fundamento jurídico 11 de la STC N° 5228-2006-HC/TC publicada el 30 May 2006 en el portal electrónico del Tribunal Constitucional.

⁶⁵ Fundamento jurídico 101 de la STC N° 0004-2006-PI/TC, publicada el 21 Abr 2006 en el Diario Oficial El Peruano.

⁶⁶ Fundamento jurídico 113 de la STC N° 0017-2003-AI/TC publicada el 24 Ago 2004 en el Diario Oficial El Peruano.

⁶⁷ Fundamento jurídico 116 de la STC N° 0017-2003-AI/TC publicada el 24 Ago 2004 en el Diario Oficial El Peruano.

greso», afecta la autonomía del Ministerio Público; porque limita la posibilidad de calificar delitos y de formular denuncia penal al obligarlo a denunciar penalmente al funcionario acusado por el Congreso. Sobre el particular, el doctor **RUBIO CORREA** emite opinión diciendo: El artículo constitucional en análisis es contrario a la sistemática constitucional en lo que se refiere a la no interferencia en los actos jurisdiccionales y que debería ser corregido. (...) La acusación por antejuicio es, en la práctica, una acusación forzosa, saltando al Ministerio Público. Además, impone a la persona acusada la carga de tener que ir a proceso, a pesar de que el Ministerio Público o los jueces puedan pensar distinto»⁶⁸.

El doctor **BERNALES BALLESTEROS** añade que: «La anterior Carta era más discreta en este punto, pues establecía que el acusado quedaba 'sujeto a juicio según ley'. En este punto se produce una diferencia sustantiva entre ambos textos, ya que lo que anteriormente significaba una evaluación valorativa por parte del Fiscal, que podía (en virtud de sus atribuciones propias y de sus investigaciones) opinar indistintamente por la acusación o la no acusación, se ha transformado en una obligación que no deja lugar a opinión propia: el Fiscal de la Nación, simplemente, tiene que acusar. Por consiguiente, su función en este caso se ha reducido a la de correr traslado del expediente»⁶⁹. De la misma forma, cuando el Art. 100 de la Constitución instituye que «los términos (...) del auto apertorio de instrucción no pueden exceder ni reducir los términos de la acusación del Congreso», vulnera los principios de independencia, unidad y exclusividad de la función jurisdiccional del Poder Judicial.

El doctor **RUBIO CORREA**, al respecto señala es un «problema, de naturaleza técnica, consiste en que podría ser posible que el Congreso equivoque la tipificación o la ameritación de circunstancias agravantes y atenuantes y, por el mandato del último párrafo del artículo en comentario,⁷⁰ se deba seguir todo el juicio con una denuncia que, los entendidos, podrían considerar desde el

⁶⁸ RUBIO CORREA, Marcial. Estudio de la Constitución Política de 1993, Tomo IV, Fondo Editorial PUCP, Lima, 1999. p. 143.

⁶⁹ BERNALES BALLESTEROS, Enrique. La Constitución de 1993. Análisis Comparado, RAO Editora, Lima 1999. p. 468.

⁷⁰ Art. 100 de la Constitución Política del Perú.

principio que no puede ser resuelta como absolución»⁷¹. Sobre este punto el doctor **BERNALES BALLESTEROS** precisa que: «el Vocal Supremo Penal que recibe la denuncia, (...) es conminado a abrir inmediatamente la instrucción correspondiente. Adicionalmente, la Constitución prohíbe al Vocal Instructor exceder o reducir los términos de la acusación del Congreso. Lo anterior otorga valor pleno para los efectos judiciales a la investigación llevada a cabo por el Parlamento»⁷².

Resulta importante destacar el último aspecto señalado por este autor, respecto al efecto de la resolución acusatoria del Congreso (y que el Tribunal Constitucional obvia mencionarlo en su análisis crítico al Art. 100 de la Constitución), ya que si el Ministerio Público y el Poder Judicial restringen su accionar a la resolución acusatoria del Congreso, entonces, se estaría dando a ésta efectos vinculantes, lo cual está expresamente vedado por el inciso 2) del Art. 139 cuando establece que la facultad de investigación de este Poder del Estado «no debe (...) interferir en el procedimiento jurisdiccional ni surte efecto jurisdiccional alguno».

Asimismo, el jurista **BERNALES BALLESTEROS** se pronuncia sobre la regulación del Art. 100 de la Constitución «el diseño planteado es peligroso, puesto que no solamente se produce una invasión del fuero, sino que también se convierte a un órgano eminentemente político, como es el Congreso, en un estamento cuasi jurisdiccional. Este planteamiento sustrae funciones propias al Ministerio Público y al Poder Judicial, como la investigación de un supuesto ilícito penal, que en virtud del análisis técnico-jurídico podría encontrar en el proceso investigador modificaciones sustanciales que podrían afectar el curso final de la causa»⁷³.

Por lo que, de acuerdo con la STC N° 0006-2003-AI/TC, los párrafos 3° y 5° del Art. 100 de la Constitución son contrarios al principio de separación de poderes (porque vulneran la autonomía del Ministerio Públicos y del Poder Judicial), el debate iusfilosófico y político sobre la existencia de posibles normas

⁷¹ RUBIO CORREA, Marcial. Op. cit. p. 143.

⁷² BERNALLES BALLESTEROS, Enrique. Op. cit. p. 468.

⁷³ Ibidem.

constitucionales inconstitucionales⁷⁴ quedaría zanjado; puesto que dicho órgano jurisdiccional (como señala **GARCÍA DE ENTERRIA**) en dicho expediente considera implícitamente que existen «principios jerárquicamente superiores para presidir la interpretación de todo el ordenamiento, comenzando por la Constitución misma»⁷⁵.

Resulta preciso señalar que la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República, dictaminó, el 25 Set 2008, el Proyecto de Ley N° 2662/2008-CR que propone la reforma del Art. 100 de la Constitución, con la finalidad de preservar la autonomía e independencia del Ministerio Público y del Poder Judicial respecto a las resoluciones acusatorias aprobadas por el Pleno del Congreso dentro de un proceso de acusación constitucional (antejuicio político). Se presentó ante el Pleno del Congreso y no alcanzó la votación requerida, quedando pendiente.

12.- LA INFRACCIÓN CONSTITUCIONAL Y EL ANTEJUICIO, ¿CONSTITUYEN UNA MISMA INSTITUCIÓN O SE DESDOBLAN EN DOS FORMAS JURÍDICAS AUTÓNOMAS?⁷⁶

Para la doctrina nacional, el juicio político seguido al alto funcionario por violación a la Constitución y el antejuicio que a este se le somete en caso de delito han constituido siempre una misma unidad y una misma institución. Así lo han analizado **BERNALES BALLESTEROS** y **RUBIO CORREA**. No obstante, autores más modernos, que han abordado el tema con rigurosa especialidad, como **CAIRO ROLDÁN**⁷⁷ y **GARCÍA CHÁVARRI**,⁷⁸ han defen-

⁷⁴ LANDA ARROYO, César. Tribunal Constitucional y Estado Democrático, 2° Ed. Palestra Editores, Lima, 2003. p. 787.

⁷⁵ Ibidem.

⁷⁶ SANTISTEVAN DE NORIEGA, Jorge, En Gaceta Constitucional N° 52, Sec. Doctrina constitucional, http://www.gacetaconstitucional.com.pe/sumario-cons/doc_sum/GC%2052%20Jorge%20SANTISTEVAN%20DE%20NORIEGA.pdf

⁷⁷ CAIRO ROLDÁN, Ornar. Justicia constitucional y proceso de amparo. Palestra, Lima, 2004, pp.135-149.

⁷⁸ GARCÍA CHÁVARRI, M. Abraham. Juicio político, antejuicio, acusación constitucional en el sistema de gobierno peruano. En: <www.bahaidream.com> (publicado originalmente en la Revista Jurídica de Cajamarca).

dido doctrinariamente la distinción propuesta por Chirinos Soto:⁷⁹ hacer un deslinde conceptual entre una acusación por infracción a la Constitución, que es el impeachment o juicio político propiamente dicho, de consecuencias puramente políticas definidas en el ámbito del Congreso;⁸⁰ y el antejuicio que no es otra cosa que la antesala de un proceso jurisdiccional que involucra la imputación y prueba de responsabilidades penales que, si bien son inicialmente valoradas por el Congreso, tiene como propósito habilitar la posterior intervención del más alto nivel del Poder Judicial para que la Corte Suprema se avoque a la causa y aplique sanciones puramente penales.

El juicio político constituye una evaluación de la responsabilidad del alto funcionario (en sede exclusivamente parlamentaria) con un pronunciamiento final de carácter político destinado a separar del cargo al infractor de la Constitución; el objetivo buscado es proteger al Estado de los malos funcionarios y preservar la confianza pública depositada en ellos, por lo que cumple una función político punitiva sobre la base de la razón política. El antejuicio es solamente el paso previo parlamentario para autorizar a la Corte Suprema, como máxima autoridad jurisdiccional, a que se avoque a juzgar la responsabilidad penal del alto funcionario perpetrador de ilícitos penales y no necesariamente

⁷⁹ Citado por PANIAGUA CORAZAO, Valentín, «¿Acusación constitucional, antejuicio o juicio político?» En *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios*, 11, Comisión Andina de Juristas, Lima 1995, p. 137. Vid. CHIRINOS SOTO, Enrique, *Constitución de 1993. Lectura y comentario*, Peidul, Lima, 1995, p. 161.

⁸⁰ A título ilustrativo téngase en cuenta que en toda la historia de los Estados Unidos se ha acusado utilizando el procedimiento del impeachment a 16 funcionarios federales: 2 presidentes (Andrew Jhonson en 1868 y William J. Clinton 1999), 1 secretario de Estado, 1 senador y 1 juez asociado a la Corte Suprema, 1 juez asociado de la Corte de Comercio y 10 jueces federales de distrito. La Constitución norteamericana no prevé el impeachment para los miembros del Congreso. (Vid: www.info-please.com/ipa/A0194049.htm). Mientras tanto en el Perú, el Proyecto «observación parlamentaria» de la Asociación Civil Transparencia reportaba que entre agosto de 2001 y mayo de 2003 se habían presentado 237 acusaciones, que involucran a muchas más personas, contra: 2 ex presidentes de la República, 67 vocales de la Corte Suprema, 7 consejeros del Consejo Nacional de la Magistratura, 7 miembros del Tribunal Constitucional, 1 ex Fiscal de la Nación, 6 ex vocales supremos, 2 ex fiscales supremos, 1 miembro del Jurado Nacional de Elecciones, 4 magistrados de la Corte Suprema, 8 ministros, 59 ex ministros, 36 congresistas, 24 ex congresistas; aparte de 27 solicitudes de levantamiento de la inmunidad parlamentaria todas contra congresistas en ejercicio del cargo.

políticos, en ejercicio de la función punitivo-jurisdiccional, sobre la base de la razón jurídica que es privativa del Poder Judicial⁸¹. Como señala Montoya Chávez, «es una forma de levantamiento de inmunidad pero sólo cuando el delito se cometa en el ejercicio de su cargo por un acto relacionado con él»⁸².

Esta misma distinción, por cierto, es la que ha consagrado el Tribunal Constitucional en la STC N° 0006-2003-AI/TC del 05 Dic 2003 en relación con la demanda de inconstitucionalidad planteada por 65 congresistas contra el inciso j del Art. 89 del Reglamento del Congreso. En esa oportunidad, si bien el Tribunal declaró infundada en parte la demanda de inconstitucionalidad, exhortó al Congreso a modificar su texto y ordenó que se interpretara su contenido de conformidad con los considerandos 12 y 15 de dicha sentencia, destinados en lo fundamental a promover la razonabilidad en la aplicación de las instituciones que se analizan. Lo importante es señalar que, a juicio del Tribunal Constitucional, la Constitución de 1993 «ha recogido dos procedimientos de acusación constitucional de distinta naturaleza y, por ende, de distintos alcances: el antejuicio político y el juicio político». **GARCÍA BELAUNDE** no ha ahorrado críticas a esta sentencia del Tribunal Constitucional, pues en su criterio lo que existe en la Constitución vigente es solamente el juicio político, heredero del impeachment aunque no se haya seguido el modelo histórico⁸³.

13.- ANÁLISIS DE LAS RESOLUCIONES ACUSATORIAS DEL CONGRESO

*** Vulneración del principio de separación de poderes**

Se pueden encontrar un gran problema en el modelo de acusación constitucional del Art. 100 de la Constitución de 1993: la restricción de las

⁸¹ Así lo expresa el considerando 18 de la STC del 05 Dic 2003 y la resolución aclaratoria del 09 de diciembre del mismo año, recaídas en el Exp. N° 0006-2003-AI/TC, Lima, caso 65 congresistas de la República

⁸² MONTAYA CHÁVEZ, Víctorhugo, *La infracción constitucional*, Palestra, Lima, 2005, p. 215.

⁸³ GARCÍA BELAUNDE, Domingo. Ob. cit.: «Pretender decir que uno es el antejuicio y otro el juicio político es un ingenioso juego de palabras que no se compadece con la naturaleza de la institución ni con su desarrollo histórico. El impeachment se tradujo siempre así, no obstante existen varios modelos de juicio político. No existe ninguna razón valedera para distinguir donde la doctrina, ni la legislación, ni la historia han distinguido»

atribuciones de la judicatura ordinaria y del Ministerio Público en esta materia (toda vez que los términos de la denuncia fiscal y el auto apertorio de instrucción no pueden exceder ni reducir los términos de la acusación del Congreso).

*** Límites en la Separación de Poderes del Estado frente a la acusación del Congreso de la República en los casos de Antejuiicio Político por delitos de función**

El principio de supremacía de la Constitución ha pasado a ser una de las principales bases de la democracia moderna y se sustenta en el principio de la soberanía popular. Como el poder constituyente desaparece al aprobarse la Constitución, el principio de la supremacía es el impedimento para que los poderes constituidos y el poder reformador de la Constitución destruyan la integridad e identidad de la misma. La importancia de la rigidez es tal que se considera un principio inmodificable y no susceptible de revisión por el poder reformador, por más que la doctrina pretenda argumentar que la rigidez impide el amoldamiento de las normas constitucionales al devenir de los cambios en el mundo global en que nos encontramos. Por lo tanto, en un momento en que los poderes constituidos no pueden desentenderse de la moderna y cada vez más latente «necesidad de colaboración y fiscalización entre los poderes públicos»,⁸⁴ y para mayor abundamiento, tampoco pueden dejar de mantener la vigencia del principio de separación de poderes, es que una redacción como la señalada en el artículo 100° de la Constitución de 1993 no cabe ser mantenida en estos días.

Al respecto el jurista **CÉSAR NAKAZAKI SERVIGÓN**,⁸⁵ quien bajo la lupa del análisis técnico penal explica la vulneración de funciones que se producen en la actualidad con la redacción del artículo referido y, con quien coincidimos respecto a que el texto constitucional tal cual se encuentra redactado vulnera el Art. 139 inciso 1 y 159 inciso 5 de la Constitución, en los que se

⁸⁴ Cf. Fundamento 17 de la STC N° 0006-2003-AI/TC.

⁸⁵ NAKAZAKI SERVIGÓN, César. «EL Antejuiicio y la responsabilidad solidaria de los Ministros de Estado respecto de delito cometido por el Presidente de la República». En Revista Diálogo con la Jurisprudencia, Gaceta Jurídica, Año 9, N° 57, Lima, Junio 2003

establece la exclusividad del ejercicio de la función jurisdiccional al Poder Judicial y de la acción penal al Ministerio Público. En el antejuicio político por delitos de función se ha podido identificar los siguientes problemas:

- a) No se observa el debido proceso en la tramitación del antejuicio político.
- b) No existe plazo para que la Comisión Permanente decida la procedencia del informe.
- c) La falta de independencia de los órganos jurisdiccionales frente al acuerdo del Pleno del Congreso que resuelve plasmado en una resolución acusatoria de contenido penal enviado por el Congreso en un proceso de antejuicio político (la Fiscal de la Nación quien debe formular denuncia penal en los términos preestablecidos por el Congreso ante la Corte Suprema y el Vocal Supremo en lo penal debe abrir instrucción), según dispone el Art. 100 de la Constitución Política, cuyo punto es materia de la investigación.

En el juicio político por infracción constitucional se ha podido identificar los siguientes problemas:

- a) La infracción de la Constitución carece de tipificación.
- b) La infracción de la Constitución deben estar relacionadas con la función que desempeña el funcionario.

14.- EN CUANTO AL JUICIO POLÍTICO POR INFRACCIÓN CONSTITUCIONAL

Es importante señalar que no existe hasta la fecha una ley que desarrolle la figura de la infracción constitucional desde el concepto, tipicidad, sanciones, tipos de infracciones constitucionales, procedimiento reglamentario y otros. Por consiguiente, esta figura jurídica debe ser aplicada aplicando los derechos constitucionales y legales vigentes. El Art. 100 de la Constitución Política ha añadido la posibilidad de que, como resultado de una acusación por infracción a la Constitución (juicio político), el Congreso pueda aplicar la sanción política de inhabilitación para el ejercicio de la función pública hasta por diez años. Es preciso señalar que la naturaleza jurídica del juicio político es la sanción política de la conducta de un funcionario público porque no es digno para el cargo que ocupa. Conducta que puede ser de naturaleza penal o simplemente moral, produciéndose en algunos casos la restricción de derechos civiles y políticos.

En ese sentido, el doctor **SANTISTEVAN DE NORIEGA**, precisaba que «la infracción constitucional es considerada como figura independiente de la comisión de delitos de función por parte de los altos funcionarios del Estado sujetos al control del Parlamento constituye una institución polémica en el Perú, a pesar de los deslindes hechos por el Tribunal Constitucional»⁸⁶.

De otro lado, en la STC N° 006-2003-AI/TC el Tribunal Constitucional se pronuncia en el fundamento 19 de la siguiente forma: «(...) el juicio político permite iniciar un procedimiento a los funcionarios enumerados en su artículo 99, en razón de las faltas políticas contenidas en el ejercicio de sus funciones, con la finalidad de «retirar el poder de quien hace mal uso de él e impedir que (...) pueda ser revestido de poder en el futuro»(Broussard, Paulo. O impeachment. Editora Saravia. 2ª Ed.1992, p.77). Asimismo, en el considerando 21 precisa: (...) «en el juicio político el funcionario es acusado, procesado y, de ser el caso, sancionado por el propio Congreso, por faltas única y estrictamente políticas». Igualmente, el 18 Feb 2005, el Tribunal Constitucional, en la STC N° 3760-2004-AA/TC, expresó que conforme a su Fundamento Jurídico N° 24 tiene efectos jurídicos vinculantes para todos los poderes y organismos públicos: «24. En tal sentido, la facultad de imponer sanciones políticas por parte del Congreso es una facultad privativa y discrecional de él; pero, tal discrecionalidad es posible sólo dentro de los límites que se derivan de la propia Constitución y del principio de razonabilidad y proporcionalidad.» Entonces, la infracción constitucional implica una responsabilidad política y generalmente una sanción (suspensión, destitución, inhabilitación) de carácter político aplicado por el Congreso, por lo tanto esta en la esfera del juicio político.

Para el doctor **SILVA SANTISTEVAN**, el juicio político constituye una evaluación de la responsabilidad del alto funcionario (en sede exclusivamente parlamentaria) con un pronunciamiento final de carácter político destinado a separar del cargo al infractor de la Constitución⁸⁷. Por su parte, de **TOCQUE-**

⁸⁶ SANTISTEVAN DE NORIEGA, Jorge. «Comentarios al Art. 100 de la Constitución Política del Perú». Tomo 2, Gaceta Jurídica, p. 131.

⁸⁷ SANTISTEVAN DE NORIEGA, Jorge. «Comentarios al Art. 100 de la Constitución Política del Perú». Tomo 2, Gaceta Jurídica, p. 129.

VILLE dice que el juicio político concluye con el fallo que pronuncia un cuerpo político momentáneamente revestido del derecho de juzgar⁸⁸.

De lo expresado se desprende, que la naturaleza del juicio político es la sanción política de la conducta de los funcionarios públicos porque se le considera adverso a su cargo. Lo que se trata es de establecer la responsabilidad a ciertos funcionarios públicos por hechos actos u omisiones realizados durante el periodo de su gestión, para separarlos de su cargo o suspenderles sus prerrogativas y ponerlos a disposición del órgano jurisdiccional del Estado. Para **BIELSA**,⁸⁹ el Juicio político se desarrolla en un campo no muy definido, el procedimiento participa del ámbito común (civil, penal) y también político y administrativo. De lo que se tiene que el juicio político es el buscar la responsabilidad del alto funcionario público por infracción a la Constitución, pero que sustancialmente son producto de faltas políticas y decisiones políticas, más aún considerando que no existe una ley que desarrolle la infracción constitucional, sus límites y procedimiento.

15.- SUSPENSIÓN, INHABILITACIÓN, DESTITUCIÓN DEL FUNCIONARIO PÚBLICO

Cabe recordar que hasta antes de la Constitución de 1993, el Congreso sólo podía imponer la sanción preventiva de la suspensión en el ejercicio del cargo mientras se tramitaba el juicio del funcionario que había sido acusado.

En la Constitución de 1823, Art. 91, se señaló lo siguiente: El Senado no puede procesar ni por acusación, ni de oficio, si solo poner en conocimiento del Supremo Tribunal de Justicia cualquiera ocurrencia relativa a la conducta de los magistrados sin perjuicio de la atribución 5 de este capítulo». La Constitución de 1828 cambió un tanto el procedimiento más no la esencia, y al respecto se consagraron dos artículos: Art. 31.- Es atribución especial del Senado conocer si ha lugar de formación de causa de las acusaciones que haga la Cámara de Diputados, debiendo concurrir el voto unánime de los dos tercios de los

⁸⁸ TOCQUEVILLE, Alexis de La Democracia en América, Fondo de Cultura Económica. México. 1987. p.112.

⁸⁹ BIELSA, Rafael. Derecho Constitucional, Depalma, Buenos Aires. 1959, p. 481.

Senadores existentes para formar sentencia.» Art. 32.- La sentencia del Senado en estos casos no produce otro efecto que suspender del empleo al acusado, el que quedará sujeto a juicio según la ley.» Lo enunciado en estos artículos constitucionales se mantuvo hasta la Constitución de 1993. Por lo que deducimos que el Congreso peruano tuvo siempre las atribuciones de acusar y suspender al funcionario sometido al antejuicio, pero sólo, hasta 1993, no tuvo las atribuciones de destituirlo mucho menos de inhabilitarlo para la función pública.

Respecto de la **inhabilitación, la suspensión y la destitución**, seguiremos lo anotado por **OSCAR DEL RÍO GONZÁLEZ**,⁹⁰ quien sobre la inhabilitación señala que «Gramaticalmente, en su primera acepción, se define la inhabilitación como el acto y efecto de inhabilitar o inhabilitarse; y, en su segunda, como una pena efectiva. En el ámbito administrativo disciplinario, la inhabilitación para el ejercicio de la función pública constituye una penalidad administrativa accesoria anexa a la destitución o despido aplicado al funcionario o empleado público, como consecuencia de la comisión de una falta grave y que le impide, por un determinado tiempo, ejercer función en nombre o al servicio del Estado.

(...) La **inhabilitación** es una interdicción intuitu personae que impide a un ciudadano ejercer una actividad u obtener un empleo o cargo en el ámbito del sector público, durante un determinado lapso, por haber sido destituido o despedido como consecuencia de la comisión de una falta grave en el ejercicio de su función pública o en su vida privada, que afecten gravemente el servicio o lo hagan desmerecedor del concepto público».

En torno a la inhabilitación que importa la señalada por el Art. 100 de la Constitución, el mismo autor señala que «El Art. 100 de la Constitución Política del Perú faculta al Congreso de la República suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por 10 años, o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquier otra responsabilidad. Es decir, se trata de tres tipos de sanciones, técnicamente disímiles y autónomas, que se aplican a quienes son acusados por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años

⁹⁰ DEL RIO GONZÁLEZ, Oscar, La inhabilitación en la función pública. Lima, 2008, p. 1

después de que hayan cesado en éstas, previo juicio político conducido por la Comisión Permanente del Congreso.

La inhabilitación aplicada como consecuencia de este juicio político, está exclusivamente reservada para quienes ejercen función pública en los cargos de Presidente de la República; de representante a Congreso; de Ministro de Estado; de miembro del Tribunal Constitucional; de miembro del Consejo Nacional de la Magistratura; de Vocal de la Corte Suprema; de Fiscal Supremo; de Defensor del Pueblo y de Contralor General, tal como taxativamente lo señala el Art. 99 de la Carta Fundamental. En este ámbito político, la inhabilitación de 10 años (como máximo) constituye una penalidad principal que opera por decisión del Congreso y difiere no solamente de la inhabilitación accesoria de 5 años (como mínimo) que genera una sanción de destitución en el ámbito administrativo disciplinario ordinario, sino también de la inhabilitación judicial, que es consecuencia de una sentencia judicial que suspende el ejercicio de la ciudadanía de acuerdo con el Art. 33 de la Constitución»⁹¹. En este punto, manifestamos nuestra divergencia con el autor citado respecto a que la suspensión es una de «... tres tipos de sanciones, técnicamente disímiles y autónomas...» toda vez que la suspensión en puridad y para el caso del Art. 100 la doctrina constitucional y la jurisprudencia coinciden en señalar que ésta, la suspensión, no implica una sanción sino una medida precautiva necesaria.

Este mismo autor, sobre la **suspensión** acota que «(...) En el ámbito administrativo, la suspensión y la cesantía temporal, como categorías de sanciones correctivas disciplinarias, implícitamente importan, por el periodo de vigencia de las mismas, inhabilitación para ejercer funciones públicas propias o en otros órganos de su entidad o en otras entidades del Sector Público. En estos casos, el suspendido o cesado temporalmente no podrá asistir a su oficina u a otra distinta a la suya, para desarrollar funciones o actividades propias o diferentes, así sea sin retribución, compensación o pago alguno, dado el carácter aleccionador que toda sanción importa y que, su ejecución, exige un apartamiento real y efectivo del cargo, en el marco de una suspensión perfecta del contrato de trabajo»⁹².

⁹¹ DEL RIO GONZALEZ, Oscar. Op. cit. p. 6.

⁹² DEL RIO GONZALEZ, Oscar. Op. cit. p. 5.

En este punto vale la pena citar el hecho de que en el seno de la Comisión de Constitución y Reglamento en las últimas legislaturas, y a propósito de los numerosos casos de suspensión de congresistas, se mantuvo sendas discusiones sobre si en caso aplicar la sanción de suspensión ello implicaba que el congresista debía dejar de ejercer todas las atribuciones que implicaba su cargo o sólo la de ejercer su voto en el Pleno del Congreso y en las comisiones a las que pertenecía, pudiendo en todo caso poder ejercer las facultades de representación y fiscalización que correspondían a su alta investidura.

En torno a **la destitución**, siguiendo al mismo **DEL RÍO GONZÁLEZ**⁹³ que «...La destitución y el despido, que son sanciones principales, importan separar del cargo o función como corrección administrativa disciplinaria. Ambas sanciones, técnicamente difieren por cuanto que, la primera, es aplicada al personal comprendido en el ámbito de la Carrera Administrativa Pública, regulada por el Decreto Legislativo N° 276; y, la segunda, al comprendido en el Régimen Laboral de la Actividad Privada, normado por el TUO del Decreto Legislativo N° 728, que constituyen los dos únicos regímenes laborales a los que se encuentran sometidos los funcionarios y servidores del Estado en general.»

16.- EN CUANTO AL DELITO COMETIDO EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Conforme al texto del Art. 100 de la Constitución Política del Perú, vale la pena resaltar que si nos atenemos a la literalidad del artículo, podemos deducir que se podría estar hablando de cualquier tipo penal, bastando que este se configure en el contexto específico del «ejercicio de la función» del sujeto activo o funcionario público. Por tanto, es de pensar, que deberíamos empezar por definir algunos conceptos. Toda vez que, para el sector mayoritario de la doctrina nacional, esta causal comprende a los denominados delitos de función (o delitos funcionales),⁹⁴ mientras que para otro grupo la distinción entre delitos

⁹³ DEL RIO GONZALEZ, O. Op. cit. p. 1

⁹⁴ Cf., entre otros autores, a SAN MARTÍN CASTRO, César, Derecho Procesal Penal. Ed. Grijley, Lima, 2000, Volumen I, p. 259. En el mismo sentido, para el Ministerio Público del Perú los delitos pueden ser comunes o de función. Este último supuesto comprende a los delitos cometidos en el ejercicio de las funciones. En otros términos, delitos de función y delitos cometidos en el ejercicio de las funciones aluden, básicamente, al mismo concepto. Cf.

comunes y delitos cometidos en el ejercicio de las funciones tiene que dilucidarse caso por caso, en atención a las consideraciones particulares de cada circunstancia, y ello solo corresponde al Congreso⁹⁵. Si a ello se suman la ausencia de regulación infraconstitucional y la carencia de criterios claros establecidos por el Congreso o la Constitución,⁹⁶ concluimos entonces que existe un exceso, pues se da un gran margen discrecional para el órgano político al momento de calificar una conducta como delito cometido en el ejercicio del cargo, con las consecuencias que tal calificación generará después⁹⁷.

Respecto a la «Administración Pública» cabe citar a **Rojas Vargas**⁹⁸ quien precisa que «...existe sin embargo un nivel plausible de consenso para concebir la administración pública en un doble sentido. **Objetivamente** como el conjunto de actividades, previstas legalmente, o previsibles que son desarrolladas por los agentes públicos (funcionarios o servidores), mediante las cuales se realizan los fines del Estado y de las diversas entidades públicas. **Subjetivamente** (o en una visión organicista), administración pública es el orden de órganos estatales, lo que implica niveles, jerarquías, entidades, cargos y oficios delimitados en sus competencias...». Resulta fácil desprender de la cita que la administración pública implica tanto las actividades desarrolladas por los agen-

el Comunicado a la opinión pública emitido por el Ministerio Público el 24 Abr 2007. Dicho texto puede ser revisado también en su página Web oficial <http://www.mpf.gob.pe>.

- ⁹⁵ Cf. AZABACHE CARACCILO, César. «Inmunidades, privilegios y confusiones. Los ministros y los delitos de función.» En: *El Comercio*, Lima, Sección A, p. 4, 27 Abr 2007. Para esta autor, no resulta ser válida la identidad entre delitos de función y delitos cometidos en el ejercicio de las funciones. Es decir, el Congreso deberá pues valorar si el delito cometido —con prescindencia de que este sea común o funcional— lo fue en ejercicio de las funciones de la autoridad con la prerrogativa de antejuicio o no.
- ⁹⁶ Y aquí el panorama no es menos desalentador porque, ante la falta de parámetros (o, más precisamente, gracias a su conveniente omisión), una conducta merecerá la protección del antejuicio o no en función de las a veces discutibles y muchas veces interesadas consideraciones de la mayoría parlamentaria de turno.
- ⁹⁷ Porque, como usted sabe bien, estimado lector, si el Congreso considera que no procede una acusación constitucional contra un alto funcionario por un determinado delito imputado, éste no podrá ser procesado por la judicatura ordinaria.
- ⁹⁸ ROJAS VARGAS, Fidel, *Delitos contra la Administración Pública*. Grijley Editores. Lima, 2007, p. 10.

tes públicos como el orden o niveles jerárquicos al interior de los diferentes organismos que comprenden el Estado. Por otro lado, respecto a los conceptos de «función pública» y «funcionario público», tenemos que estos han sido definidos por instrumentos internacionales que contribuyen a dar claridad y objetividad a los mismos, entre otros por La Convención Interamericana contra la Corrupción⁹⁹ que en el Artículo I regula: «Para los fines de la presente Convención, se entiende por:

«**Función pública**», toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona natural en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos.

«**Funcionario público**», «Oficial Gubernamental» o «Servidor público», cualquier funcionario o empleado del Estado o de sus entidades, incluidos los que han sido seleccionados, designados o electos para desempeñar actividades o funciones en nombre del Estado o al servicio del Estado, en todos sus niveles jerárquicos.

«**Bienes**» los activos de cualquier tipo, muebles o inmuebles, tangibles o intangibles, y los documentos o instrumentos legales que acrediten, intenten probar o se refieran a la propiedad u otros derechos sobre dichos activos».

Se desprende del instrumento internacional que, en todo caso, «**funcionario público**» es el que desempeña actividades o funciones en nombre del Estado o el que se encuentra al servicio del Estado sin considerar los niveles jerárquicos existentes. Y que «**función pública**» implica la actividad remunerada que ejecuta este funcionario público en nombre del Estado. Por tanto, podría concluirse a priori de que «delito cometido en el ejercicio de su función» implica que una persona que se encuentra al servicio del Estado, mediante un vínculo con remuneración, realice uno o más actos, que precisamente en el accionar de su actividad en nombre del Estado impliquen la comisión de un delito cualquiera. Circunscribiendo nuestro razonar al contexto del Art. 100 de la Constitución de 1993, podemos señalar que los funcionarios públicos señalados en el Art. 99 de la Constitución incurrir en causal para ser sometidos al antejuicio en la medida que su accionar en nombre del Estado acarree la comisión de «cualquier tipo de delito» y no sólo los considerados «delitos de funcionarios públicos».

⁹⁹ Convención Interamericana contra la Corrupción, celebrada en Caracas el 29 Mar 1996.

Ahora bien, por su parte, la infracción de la Constitución tiene siempre una noción amplia, difusa e imprecisa, entendiéndose por tal a aquella conducta u omisión que es contraria a la norma fundamental, resultando a simple vista sumamente peligrosa como consecuencia de su amplitud y ambigüedad. Al ser así, admite consideraciones no sólo jurídicas, sino también políticas, éticas, religiosas o de cualquier otra naturaleza, sin medida ni control. Es decir, según la valoración, siempre subjetiva de un grupo, cualquier conducta u omisión puede revestir y significar una infracción al texto constitucional. Así las cosas, cabe señalar que un sector de la doctrina nacional¹⁰⁰ propone un catálogo de las conductas a considerarse como infracciones constitucionales. Ellas son las siguientes:

- 1) violación de la soberanía nacional
- 2) inobservancia reiterada de compromisos públicos
- 3) menoscabo presupuestario
- 4) usurpación absoluta del poder
- 5) intervención en otros poderes
- 6) desestabilización interna,¹⁰¹ sólo a manea de información y referencia correspondiente.

En el caso de los delitos cometidos por los funcionarios (previstos en el Título XVIII del Código Penal) el bien jurídico protegido es el Interés estatal de tutelar el ejercicio normal de sus funciones. Así pues, éste puede ser lesionado por abuso de los poderes al cargo de funcionario (abuso de autoridad), falta de probidad o fidelidad (concusión, peculado) o transgresión de deberes oficiales (corrupción)¹⁰².

¹⁰⁰ Cf. MONTOYA CHÁVEZ, Victorhugo. Op. cit., pp. 237 y ss.

¹⁰¹ Ibid., loc. cit., especialmente pp. 289 – 311.

¹⁰² Ibid., p. 444. En el mismo sentido, Manuel ABANTO VÁSQUEZ señala que «Tradicionalmente se ha entendido que el bien jurídico tutelado por esta parte del Derecho penal sería la «Administración Pública» por sí misma, con cualidades como «prestigio», «dignidad», etc. (...) Modernamente, con un entendimiento distinto del concepto «bien jurídico», se sostiene que en este ámbito lo que interesa proteger es el «normal funcionamiento de los órganos de gobierno», la «regularidad funcional de los órganos del Estado» o el correcto funcionamiento de la Administración Pública (...)». En: Los delitos contra la Administración Pública en el Código Penal peruano, Palestra Editores, Lima 2003, p.16.

En síntesis, podría entenderse el delito cometido en el ejercicio de las funciones previsto en el Art. 99 del texto constitucional de 1993 como aquel que sólo puede ser llevado a cabo por un sujeto activo especial y calificado: un alto funcionario. Aún cuando este alto funcionario pueda cometer delitos de carácter común, sólo debiera seguirsele un procedimiento de acusación constitucional por los que incurra en el ejercicio de su cargo público.

17.- REVISIÓN JUDICIAL DE LAS SANCIONES POLÍTICAS APLICADAS POR EL CONGRESO

Parte de la polémica en torno a la institución de la infracción a la Constitución radica en el viejo debate sobre la justiciabilidad de los actos políticos que sigue siendo discutido en la doctrina constitucional. Si la institución corresponde típicamente a los mecanismos de control político en manos del Parlamento, un sector de la doctrina¹⁰³ se pronuncia por la interdicción de la revisión judicial de tales decisiones como ha sido establecido por la Corte Suprema de los Estados Unidos¹⁰⁴. Sin embargo, por tratarse en definitiva de la aplicación de sanciones de envergadura tan importante como la inhabilitación para el ejercicio de función pública hasta por diez años, resulta difícil admitir que el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva se vea cercenado ante decisiones arbitrarias o desproporcionadas que puedan tomar los congresistas¹⁰⁵.

¹⁰³ ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, Eloy. «Algunos alcances sobre la posibilidad de revisión judicial de aquellos actos calificados como 'políticos' y 'de discrecionalidad política'. En: Revista Jurídica del Perú. Normas Legales, Lima, enero-marzo de 1998.

¹⁰⁴ Efectivamente en el caso del juez Ritter, quien en 1936 fue destituido por el Congreso a consecuencia de un impeachment, recurrió a una Corte de Apelaciones para que revise algunos aspectos de tal decisión. La Corte concluyó que carecía de autoridad constitucional para hacerlo y la Corte Suprema declinó revisar dicha decisión, con lo que quedó consentida. La mayoría de constitucionalistas norteamericanos, a partir de ese momento, admiten que el Congreso debe tener la última palabra en asuntos de impeachment y destitución. Vide BERKOVITCH, Boris S. y SCHWARZ, Thomas J. (Committee on federal legislation, Association of the Bar of the city of New York). «The law of presidential impeachment». En: <www.abcnny.org/presimp.htm>.

¹⁰⁵ Rubio Correa admite que la persona afectada por una sanción de esta naturaleza puede reclamar tutela jurisdiccional para que los tribunales digan el Derecho con respecto al asunto decidido por el Congreso. Concretamente concibe que se pueda recurrir a la vía del amparo

El propio caso de la destitución arbitraria de los destacados magistrados del Tribunal Constitucional en 1997 ilustra el derecho (siempre accesible a nuestro juicio) a los recursos de protección internacional de los derechos humanos, a que se contrae el Art. 205 de la Constitución¹⁰⁶. Ello permite encontrar amparo y remedio frente a violaciones flagrantes al debido proceso, o medidas abusivas y desproporcionadas, aun cuando emanen de decisiones de carácter discrecional sobre materias fundamentalmente políticas como las que son inherentes a los casos de infracción a la Constitución¹⁰⁷. Finalmente, todo proceso sancionatorio debe estar sujeto a revisión por medida en que ignore el principio de legalidad, irrespete el debido proceso o se aleje en su aplicación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

18.- RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD

El mensaje ineludible de la sentencia del Tribunal Constitucional del 01 Dic 2003 tiene relación con la necesidad de adecuar los procedimientos de aplicación de sanciones por infracción a la Constitución a los principios de razonabilidad y proporcionalidad que inspiran el orden constitucional. De aquí que sea

para pedir la restitución de los derechos conculcados. Op. cit., p. 127. En el caso concreto de afectación al debido proceso, Cairo se pronuncia por la nulidad de tal juicio político y por la competencia del Poder Judicial para declararla. Op. cit., pp. 148 y 150. Bernalles Ballesteros, por el contrario, ha opinado que la Constitución asigna al Congreso competencia para administrar justicia concretamente en los artículos 99 y 100. Esta decisión del Congreso, dice este autor, «no está sometida a conocimiento de otros órganos jurisdiccionales» y corresponderá «al Congreso y solo al Congreso, mediante una ley interpretativa constitucional», precisar los alcances de los artículos 99 y 100 de la Constitución. Vide *El Comercio*, página editorial, edición del lunes 07/02/2005.

¹⁰⁶ El Art. 205 de la Constitución establece que: «Agotada la jurisdicción interna, quien se considera lesionado en los derechos que la Constitución reconoce puede recurrir a los tribunales u organismos internacionales constituidos según tratados o convenios de los que el Perú sea parte».

¹⁰⁷ La amplitud de consideraciones que hoy se presentan en cuanto a la revisión de distinto tipo de decisiones, a través de los procesos constitucionales que se encuentran denominados como garantías constitucionales en el Art. 200 de la Carta puede verse en SAENZ DÁVALOS, Luis R. «Los procesos constitucionales como mecanismos de protección frente a resoluciones judiciales arbitrarias». En Susana Castañeda Otsu (coordinadora) *Derecho Procesal Constitucional*. Jurista Editores, Lima, 2003, pp. 133-157.

imprescindible establecer las conductas típicas que den lugar a la comisión de infracción a la Constitución para lograr congruencia con los principios de razonabilidad y proporcionalidad que son inherentes al marco constitucional. 50 Ello supone, de una parte, actividad normativa a nivel de modificaciones al Reglamento del Congreso en el ámbito marcado por el Supremo Intérprete de la Constitución, lo que se ha producido a través de la Resolución Legislativa del Congreso N° 008-2007-CR que modifica el texto del inciso i) del Art. 89 del Reglamento del Congreso estableciendo, entre otros, que el acuerdo aprobatorio de una acusación constitucional por la presunta comisión de delitos en el ejercicio de sus funciones, así como el respectivo acuerdo aprobatorio de suspensión, requieren la votación favorable de la mitad más uno de los miembros del Congreso, sin la participación de los miembros de la Comisión Permanente. De la misma forma, la Resolución Legislativa N° 030-2003-CR establece que se requiere la mayoría calificada de los dos tercios del número legal de miembros del Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, para aplicar la sanción de suspensión, inhabilitación o destitución por infracción constitucional. Adicionalmente a ello, cabe mencionar que la Resolución Legislativa del Congreso N° 008-2007-CR dispone también que luego de sustentado el informe y la acusación constitucional, el Pleno del Congreso debe votar, pronunciándose en el sentido de si hay o no lugar a la formación de causa. Si la hubiera, en la misma sesión, el Pleno del Congreso deberá votar si se suspende o no al Congresista acusado¹⁰⁸. En caso contrario, el expediente se archiva. En su momento, se requieren también precisiones al propio texto constitucional para tratar de

¹⁰⁸ Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado, en la sentencia dictada en el Pleno Jurisdiccional del 18/05/2010, recaída en el Exp. N° 05181-2009-PA/TC, considerando 5, que «la suspensión del ejercicio de las funciones a quien se le ha levantado la inmunidad parlamentaria o la prerrogativa funcional no significa de ningún modo una sanción por el acto tipificado, como podría suceder cuando se trate de juicio político el que podría conllevar la destitución o inhabilitación para la función pública. En tal sentido, la suspensión no tiene otro propósito que impedirle al congresista el ejercicio de esta función mientras dure el proceso en sede ordinaria por ser una medida que busca evitar que un funcionario utilice el poder político que vino ejerciendo, de modo que excluya cualquier tipo de influencia en el eventual proceso penal que se le vaya a instaurar». En la misma línea se pronuncia Abraham García Chávarri, quien señala que «bajo el esquema del antejuicio, la suspensión del funcionario en el desempeño de su cargo es natural consecuencia de acordar la habilitación de la competencia penal para juzgarlo. Por ello, la suspensión de ningún modo deberá entenderse aquí como un tipo de sanción». GARCÍA CHÁVARRI, Abraham. Ob. cit., p. 15.

manera más puntual y congruente con el Estado Democrático de Derecho esta institución que ha venido siendo objeto de discrepancia en nuestro medio.

19.- EFECTOS DE UNA SENTENCIA INTERPRETATIVA Y EXHORTATIVA EN EL MARCO DE UN PROCESO DE INCONSTITUCIONALIDAD

Tanto en la sentencia propiamente dicha, cuanto en la resolución aclaratoria del 09 Dic 2003, el Tribunal Constitucional reconoce la naturaleza objetiva del proceso de Inconstitucionalidad destinado exclusivamente a determinar la admisibilidad o rechazo de las normas con rango de ley del sistema jurídico regido por la Constitución. Sobre esta base, se ve obligado a declarar¹⁰⁹ que en este contexto de inconstitucionalidad, las decisiones del Tribunal no están destinadas a evaluar la constitucionalidad de actos concretos que en aplicación de normas espurias puedan haber ocasionado desmedro en el pasado a los derechos de las personas.

En la misma dirección, la resolución aclaratoria advierte que no puede derivarse ningún efecto retroactivo de la sentencia emitida el 01 Dic 2003, no solamente porque así lo dispone la Constitución y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, sino porque en rigor no se ha declarado como resultado de ella ninguna norma inconstitucional. Se ve precisado el Colegiado Constitucional a señalar que se ha producido un cambio en la interpretación de la Constitución en relación con los Arts. 99 y 100 de la Carta por lo que ha procedido a dictar una sentencia con un doble carácter: interpretativo y exhortativo fundamentalmente en cuanto recurre al principio de congruencia para ponderar el mínimo de votos de los 2/3 del número legal de los miembros del Congreso para aplicar válidamente sanciones (como se ha señalado anteriormente) previstas en el artículo 100 de la Norma Fundamental. Ello supone que la sentencia no se pronuncia ni prejuzga sobre casos o actos del pasado en los que se aplicaron tales sanciones a la luz de una interpretación constitucional diferente. Sin perjuicio de ello, no puede dejar de reconocerse que, como resultado de la sentencia comentada y su aclaración posterior, se abre un espacio de cuestionamiento

¹⁰⁹ Vide el considerando 26 de la sentencia del TC del 01/12/2003, así como los considerandos 4 y 5 de la resolución aclaratoria de 09/12/2003.

y reinterpretación inesquivable en relación a la siempre polémica institución de la acusación constitucional.

20.- ALGUNOS PRONUNCIAMIENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE INFRACCIONES CONSTITUCIONALES.

- Tipos de **infracción constitucional-directa** STC N° 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC (acumulados) (FJ 26)
- Tipos de **infracción constitucional-indirecta** STC N° 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC (acumulados) (FJ 27-29)
- Tipos de **infracción constitucional-parcial** STC N° 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC (acumulados) (FJ 25); N° 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC (acumulados) (FJ 25)]
- Tipos de **infracción constitucional-por el fondo** STC N° 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC (acumulados) (FJ 23)
- Tipos de **infracción constitucional-por la forma** STC N° 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC (acumulados) (FJ 22)
- Tipos de **infracción constitucional-total** STC N° 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC (acumulados) (FJ 24)

CONCLUSIONES

El antejuicio político es una prerrogativa propia de determinados cargos públicos, señalados en el Art. 99 de la Constitución vigente, sometiénolos a un proceso para determinar su responsabilidad penal y cuya conclusión determinaría el sometimiento del referido funcionario a la jurisdicción ordinaria. La fórmula legal contenida en el Art. 100 de la Constitución de 1993, difiere de la forma en la que ha venido siendo regulado el Antejuicio político a lo largo de nuestra historia constitucional, toda vez que, recién en el citado artículo constitucional se sanciona al funcionario acusado con la destitución, inhabilitación o suspensión.

La redacción actual del Art. 100 de nuestra Carta fundamental es inconstitucional, en la medida que avasalla la autonomía del Ministerio Público y del Poder Judicial vulnerando el principio de separación de poderes consagrado en el Art. 43 de la Constitución. El cumplimiento de la disposición constitucional (tercer párrafo del Art. 100 de la Constitución) se hace efectivo mediante un oficio dirigido a la Fiscal de la Nación y no está contenido en la Resolución Acusatoria de contenido penal.

BIBLIOGRAFÍA

- **ABANTO VÁSQUEZ, Manuel**, Los delitos contra la administración Pública en el Código Penal Peruano. Palestra, Lima, 2003.
- **ÁLVAREZ MIRANDA, Ernesto**, El control parlamentario. Gráfica Horizonte, Lima, 1999.
- **ARMAGNAGUE, Juan Fernando**. Juicio Político y Jurado de Enjuiciamiento, en la nueva Constitucional Nacional, Buenos Aires: Depalma, 1995.
- **AZABACHE CARACCILO, César**. «Inmunidades, privilegios y confusiones. Los ministros y los delitos de función.» En: El Comercio, Lima, Sección A, p. 4, 27 Abr 2007.
- **CAIRO ROLDAN, Omar**. «El juicio político en el Perú», En: De Iure. Revista editada por los alumnos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Lima, Año II, N° 2, Lima, noviembre 2000.
- **CÁNEZ MARTICORENA, Alfredo**, Procedimientos parlamentarios de investigación y de acusación constitucional. A propósito de las últimas modificaciones legales contenidas en las «Leyes anticorrupción» y en la Resolución legislativa del Congreso N° 014-2000-CR. Lima: Alternativas, 2001.
- **CARO JOHN, José y HUAMAN CASTELARES, Daniel**, «¿Delito de función o Delito en ejercicio de función?», en Jus Constitucional, Año 1, N° 1, Lima, 2008.
- **DELGADO GUEMBES, César**, «La sanción de suspensión en el ejercicio del cargo de congresista. El caso del status parlamentario de la congresista Martha Chávez.» En: Revista Jurídica del Perú, Trujillo, Normas Legales, Año LIII, N° 46, mayo 2003.
- **DEL RIO GONZÁLEZ, Oscar**. La inhabilitación en la función pública. Lima, 2008.
- **DÍAZ MUÑOZ, Oscar**. La moción de censura en el Perú. Lima: ARA Editores, 1997.
- **DÍAZ Y GARCÍA CONLLEDO, M.**, «El delito de cohecho». En **ASÚA BATARRITA, Adela** (Coordinadora), 1997, Delitos contra la Administración Pública. Bilbao.
- **DIEZ PICAZO, Luis María**, La criminalidad de los gobernantes, Barcelona, Crítica, 1996.

- **EGUIGUREN PRAELI, Francisco**, «La infracción constitucional como límite a la inviolabilidad por votos u opiniones de los parlamentarios». En: Revista Jurídica del Perú. Trujillo, Normas Legales, Año LI, N° 27, octubre 2001.
- **GARCIA BELAUNDE, Domingo**, ¿Ministros irresponsables?, En: Diálogo con la Jurisprudencia de Gaceta Jurídica, N° 56 (mayo 2003).
- **GARCIA BELAUNDE, Domingo** ¿Antejuicio, acusación constitucional, juicio político? En «Revista jurídica del Perú». Año LIV, N° 55, Trujillo, 2004.
- **GARCIA CHÁVARRY, Abraham**, Acusación Constitucional y Debido Proceso. Estudio del modelo peruano de determinación de responsabilidad de los altos funcionarios por parte del Congreso de la República. Jurista Editores, 2008.
- **GARCIA ORMEÑO, José y CASUSO CHAVEZ, Pablo Martín**, El Antejuicio Político, en Revista el Diplomado, UNFV, Fac. de Derecho y Ciencia Política, Año 2003, Vol. 1
- **MONTOYA CHÁVEZ, Victorhugo**, La infracción constitucional, Lima, Palestra Editores, 2005
- **NAKAZAKI SERVIGON, César**, «EL Antejuicio y la responsabilidad solidaria de los Ministros de Estado respecto de delito cometido por el Presidente de la República». En: Revista Diálogo con la Jurisprudencia, Año 9, Número 57, Junio 2003, Gaceta Jurídica, Lima, Perú.
- **PANIAGUA CORAZAO, Valentín**, «La justiciabilidad de las sanciones impuestas por el Congreso en el Antejuicio», En: Revista ADVOCATUS N° 2, junio 2000..
- **RUBIO CORREA, Marcial**, Estudio de la Constitución Política de 1993. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1999, Tomo IV
- **SALAZAR SANCHEZ, N.**, ¿Cuándo se configura el delito de peculado? (Bien jurídico protegido y objeto material del delito)». En: Actualidad Jurídica. Tomo 135. Gaceta Jurídica. Lima.
- **SORIA LUJÁN, Daniel**, La necesidad de tipificar las infracciones a la Constitución de los altos funcionarios públicos. En: Diálogo con la Jurisprudencia. Gaceta Jurídica, N° 63. Diciembre 2003.
- **VALLE Riestra, Javier**, La responsabilidad Constitucional del Jefe de Estado, Lima, Editorial San Marcos, 2004.
- **VALLE Riestra, Javier**, La Responsabilidad Constitucional del Jefe de Estado. Heriberto Benitez, Editor. Lima, 1987.